ANNALES

DES

SCIENCES POLITIQUES

COULOMMIERS

Imprimerie PAUL BRODARD.

ANNALES

DES

SCIENCES POLITIQUES

Revue bimestrielle

Publiée avec la collaboration des professeurs et des anciens élèves de l'École libre des Sciences Politiques

Quatorzième année. — 1899.

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1899

699, Feb 18 – Dec 29
Minot fund

ANNALES

DES

SCIENCES POLITIQUES

Revue bimestrielle

Publiée avec la collaboration des professeurs et des anciens élèves de l'École libre des Sciences Politiques

---

QUATORZIÈME ANNÉE

I. — JANVIER 1899

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie.

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1899

LA LANGUE ANGLAISE
ET
LE GÉNIE NATIONAL

J'ai fait ailleurs la psychologie du peuple anglais; j'en ai montré le dur noyau : une forte et aventureuse race d'hommes du Nord. Les exigences du climat les obligent au mouvement; les promesses du sol les exhortent au travail. Le ciel « bas et positif »[1], l'air obscurci de vapeur assombrissent, attristent, émoussent la sensation. L'homme est refoulé dans le monde intérieur; c'est là que s'ouvriront pour lui les sources de joie; c'est là qu'il puisera l'idée du souverain bien. Dans cette sphère presque close aux impressions du dehors, la sensibilité où se peignent les images des choses, l'intelligence lucide où elles se réduisent en idées, la raison qui cherche les dernières raisons des phénomènes cèdent la primauté ou l'empire à l'imagination qui crée, à la volonté qui se tend. La vie spirituelle comme la vie des sens et la vie matérielle forment donc des hommes pratiques, avares de leur temps et prodigues de leur peine, qui jugent de tout par le résultat; et ces hommes sont en même temps d'admirables poètes, poètes du vouloir et de l'action, dont l'imagination, d'abord concentrée dans une sorte de fermentation intérieure, déborde à la fin en jets abondants et magnifiques.

La langue est l'expression la plus intime et la plus immédiate de l'âme humaine. C'est celle qui a le moins de chances d'être voilée ou faussée par des arrangements volontaires. Le fond naturel et spontané est toujours considérable et facile à reconnaître. C'est pourquoi quiconque étudiera avec attention le vocabulaire, la grammaire et la syntaxe de la langue anglaise, ne pourra pas man-

1. *Aurora Leigh.*

quer d'y retrouver toutes les grandes lignes du portrait qui précède. La psychologie de la langue répond trait pour trait à la psychologie de la race.

Deux précautions seulement sont à prendre. Premièrement, c'est surtout la partie d'origine saxonne qu'il faudra retenir pour l'examen. Il y a, en effet, en Angleterre, deux idiomes, longtemps superposés, puis mélangés; l'idiome saxon, d'abord recouvert et presque étouffé, après 1066, par le français et le latin, s'est lentement redressé et soulevé, a brisé et percé en maint endroit la croûte épaisse qui le cachait aux yeux et il émerge aujourd'hui et se répand à la surface en cristaux nombreux et d'un éclat admirable. C'est la langue vraiment nationale et indigène; elle s'est développée lentement au plus profond de l'âme du peuple, en dehors de toute préoccupation littéraire. Elle garde l'empreinte directe et comme « avant la lettre » de cette matrice puissante. Elle ne contient qu'un très petit nombre d'imitations, d'emprunts, ou d'importations tardives par une classe de lettrés; elle y était d'autant moins exposée qu'elle avait à côté d'elle et longtemps au-dessus d'elle l'idiome franco-latin, où les mots et les tours étrangers pouvaient s'établir à l'aise sans aucun changement de forme et d'allure. Il ne faut pas aller chercher la langue dans la prose oratoire, celle-ci est presque entièrement française et latine; elle est même souvent plus purement latine que le français, soit par les tournures, soit par la forme inaltérée des mots latins qu'elle s'est appropriés. C'est dans le langage familier et dans la grande poésie que la langue anglaise est vraiment chez elle; c'est là qu'elle montre le mieux son génie; elle y est ou au-dessous ou au-dessus des règles empruntées et des convenances littéraires; elle y traduit, dans la spontanéité d'une forme ou commune ou sublime, les idées et les émotions les plus élémentaires, les plus intimes, les plus caractéristiques de l'âme nationale, qui s'y exprime dans sa simplicité ou à qui elle s'adresse dans ce que cette âme a de plus général et de plus élevé.

Le caractère le plus saisissant de la langue anglaise, celui dont l'étranger reçoit tout d'abord la vive impression, c'est une extrême brièveté dans les mots, jointe à une extrême condensation dans les idées. Le vocabulaire d'origine saxonne est presque entièrement monosyllabique; cela se voit dans le langage familier et chez les auteurs qui ont le plus contribué à élever l'idiome saxon à la dignité

littéraire[1]. Tennyson, par exemple, a souvent une longue suite de vers où il n'y a pas plus de deux ou trois polysyllabes[2]. Même les mots plus longs empruntés au latin ou au français, l'Anglais en fait des monosyllabes par la façon dont il les prononce; il concentre la force et l'action sur une articulation et un son qui sont seuls entendus; le reste s'efface dans le bruit. On a ainsi le maximum de sens sous un minimum de volume; on dit tout ce qu'on veut dire avec la plus petite dépense possible de souffle et de temps.

Le même caractère se retrouve plus particulièrement marqué dans la partie du discours qui sert à exprimer l'action, je veux dire le verbe; mais ici la brièveté a en outre une cause plus profonde : elle résulte de ce qu'un seul monosyllabe (ou, si l'on veut, deux monosyllabes qu'on articule d'un seul jet comme s'ils ne formaient qu'un même mot) suffisent pour rendre plusieurs idées que le français traduirait par deux ou trois propositions distinctes. On ne peut assez admirer ce que l'anglais parvient à faire tenir de pensée dans un verbe d'une syllabe, complété par sa pré- ou post-position adverbiale. Je citerai comme exemple : *to run on* (continuer à courir). *I have outgrown him*. (J'ai tellement grandi que je l'ai dépassé). *I smiled him out*. (Je l'ai mis dehors avec force sourires), etc. La formule : le maximum de sens sous le minimum de volume, s'applique avec une exactitude absolue au verbe anglais d'origine saxonne.

La grammaire et la syntaxe concourent pareillement à donner à la langue une grande rapidité d'allure. Mais ici, la cause n'est pas seulement le désir de dire beaucoup de choses en peu de mots; c'est aussi la faiblesse et l'infirmité naturelles de cet esprit analytique dont le français après le latin a eu de tout temps la maîtrise. Le français cherche avant tout la clarté; il ne veut pas d'équivoque. C'est pourquoi il divise d'abord la phrase en propositions principales et propositions subordonnées qu'il relie ensuite par des

1. Ce caractère est d'autant plus significatif qu'il n'a pas toujours existé à ce degré; au temps de Chaucer les mots étaient souvent allongés par des préfixes ou des désinences qui ont disparu à mesure que les Anglais sont devenus le peuple affairé et pressé que nous connaissons. De même les mots français dont la naturalisation remonte au moyen âge ont presque tous été abrégés ou contractés : *Sport* (desport), *story* (history), *crown* (couronne), *to aim* (esmer, estimare), *to scout* (épier), etc. — Je citerai enfin le grand nombre de mots abrégés où se complaît le goût anglais : tels les mots *consols* (pour *consolidated funds*), *Mrs* (pour mistress), etc., et les innombrables noms propres resserrés en une seule syllabe tels que *Will* (pour William), *Tom* (pour Thomas), *Sam* (pour Samuel), *Bob* (pour Robert), *Dick* (pour Richard), *Ned* (pour Edward), *Boz* (pour Moses).

2. *In Memoriam*.

conjonctions ou des pronoms relatifs, de manière à rendre visibles à la fois, et la séparation et la connexion des idées; il distingue pareillement deux substantifs et les rattache ensuite l'un à l'autre par les prépositions « de », « à », « par », etc. Ainsi construite, la phrase française se présente comme un être organisé; les organes sont fortement articulés entre eux; chacun se différencie nettement pour l'œil et porte inscrite la fonction qu'il remplit par rapport aux autres. Une telle combinaison de l'analyse et de la synthèse ne va pas sans quelque perte de temps; il y a des arrêts à l'endroit des séparations, puis des reprises, puis des haltes encore; de là résulte un certain ralentissement dans l'allure du discours, parfois un manque visible de souplesse et d'aisance. La même richesse d'appareil logique se rencontre naturellement dans la grande prose anglaise, toute imitée du français et plus encore peut-être du latin, dont elle reproduit nombre de mots et de tours, plus purement et plus fidèlement que le français lui-même. C'est ailleurs et, comme je l'ai déjà dit, dans la langue familière et dans la langue poétique, que peuvent être saisis sur le vif l'allure, les mouvements et, pour ainsi dire, les gestes naturels de l'intelligence anglaise. Pour l'anglais, le plus grand mérite du discours n'est pas d'être clair; c'est de produire une impression forte, pleine et rapide. Aussi se débarrasse-t-il de tout ce qui accroche et retarde, de tout ce qui scande le mouvement de la phrase et donne lieu à des pauses. La facilité indulgente de la grammaire, la bonhomie familière de la syntaxe sont, en vérité, surprenantes. Au temps de la première formation de la langue, quelques flexions avaient subsisté; elles ont disparu. Aujourd'hui aucun signe ne différencie les cas dans les substantifs [1], les trois personnes du pluriel dans les verbes, le cas, le nombre et le genre dans l'article et dans les adjectifs. L'invariabilité des parties du discours est la règle. La phrase anglaise composée de petits mots secs qui demeurent toujours les mêmes, ressemble à un gravier dont les grains glissent ou roulent aisément les uns sur les autres. Chacun de ces grains a la dureté du silex et le tout n'en a pas moins la mobilité et la souplesse d'un liquide. De même le génie de la langue se passe aisément de beaucoup des mots qui marquent la séparation et la connexion des substantifs ou des phrases. Le « de » et le « à » qui, en français, remplacent le génitif et le datif latin, disparaissent trois fois sur quatre en anglais, par

1. Le génitif possessif excepté.

exemple dans *farm-yard* (cour de ferme), *house-maid* (femme de chambre), etc. La conjonction *ou*, le pronom relatif *que* disparaissent de même une ou deux fois sur trois; pareillement certaines propositions avec leur verbe. L'anglais les omet toutes les fois qu'il peut le faire sans rendre sa phrase obscure ou ambiguë. Je prends au hasard une phrase française : « Quand (j'étais) à Rome (l'année) dernière, le jour même (où) je devais partir, je rencontrai (par) hasard un homme (que) je suis certain d'avoir vu auparavant. Un de mes amis me dit (qu'on) avait vu cet homme courir (en) (montant) et (descendant) la rue pendant (des) heures. » Je traduis mot à mot : « When in Rome, last year, the very day I was to start, I chanced to meet a man I am sure I had seen before. That man, I was told by a friend of mine, had been seen running up and down the street for hours. » On voit que l'anglais n'a besoin que de 31 syllabes et de 136 lettres pour rendre ce que le français exprime en 76 syllabes et 210 lettres. On voit aussi comment il se dispense d'indiquer le commencement de chaque période, de marquer la subordination des propositions entre elles, souvent même la subordination qui existe entre deux substantifs. A de certains égards, l'anglais est comme une langue inorganique et désarticulée et une sorte de parler nègre : « Quand moi à Rome, le jour moi partir, moi rencontrer un homme, moi pas vu encore, etc. » Cela n'est ni construit, ni exact, mais c'est intelligible et c'est si vite dit! quel besoin a-t-on de plus de précision? Le résultat final est une phrase d'une seule venue; un seul courant emporte cette phrase et la jette comme un bloc à l'esprit du lecteur. Elle est cependant formée de petites molécules que rien ne relie; c'est la rapidité du mouvement qui les presse les unes contre les autres et en fait une seule masse. Je crois que je la comparais tout à l'heure à de l'eau dont les gouttes glissent les unes sur les autres; la comparaison n'est pas exacte : elle éveille des idées de liquidité et de transparence qui répugnent à la langue anglaise, toute composée de particules sèches, denses et colorées. C'est bien plutôt, pourrait-on dire, de la grenaille qui fait balle par la force extrême de la propulsion.

La nature profonde de l'imagination ne se montre pas avec moins d'évidence dans l'arrangement des mots et des phrases. Non seulement l'adjectif se met invariablement avant le substantif, mais une longue suite d'épithètes s'intercale souvent entre l'article et le nom, comme dans l'exemple suivant : « *I noticed a strong, tall, broad, well-shaped* HORSE ou OX ou YOUNGMAN, etc. » On ne sait qu'au cinquième

mot qu'il s'agit d'un cheval. Jusque-là on peut supposer qu'il s'agit d'un bœuf, ou d'un jeune garçon. L'Anglais n'éprouve aucune gêne à voir défiler cette série d'épithètes à destination indéterminée et à garder dans son esprit cette longue énigme jusqu'à ce que survienne enfin le mot tardif qui en donne la clef. Il se sent parfaitement à l'aise sous le poids de ces prédicats qui vont s'accumulant et qu'il faut soutenir en l'air, pour ainsi dire, dans l'attente du sujet inconnu qui leur fournira un support commun, du substantif qui en fixera et précisera le sens. Pareillement, l'anglais se prête mieux que le français à ces phrases à inversion où les mots, adverbes ou autres, et les phrases subordonnées qui expriment des caractères, des conditions, ou des limitations de l'action précèdent à la fois le sujet et le verbe. Là encore se reconnaît la tolérance particulière de l'intelligence britannique, nous pourrions presque dire sa préférence pour un ordre où les qualifications et les restrictions se présentent les premières et avant qu'on sache rien de l'acte qui sera ainsi restreint ou qualifié. Par exemple dans la phrase : « In expectation of her son' s return, with the secret hope of keeping him under her care, she had prepared this pleasant country home. » Le génie de notre langue répugne à ces sortes de constructions; le Français dira : « Avec quel amour elle avait préparé sa petite maison! Elle y attendait son fils, elle espérait le garder auprès d'elle. » Le Français ne commencerait pas par un long exposé des motifs sans qu'on sache à quelle sorte d'action il en veut venir; il commence par l'action elle même. Je citerai encore ces admirables vers de Wordsworth :

Not in entire forgetfulness
And not in utter nakedness,
But trailing clouds of glory do we come
From God, who is our home.

Je les traduis imparfaitement : « Ce n'est pas dans l'oubli et la nudité que nous apparaissons sur terre; nous venons de Dieu qui est notre patrie, et les rayons de sa gloire nous accompagnent ». En anglais pour savoir « qui n'a pas oublié, qui n'est pas nu, qui traîne après lui des nuages de gloire », en d'autres termes, pour connaître de quoi il s'agit, il faut attendre la fin du troisième vers où l'on voit que c'est de l'homme, chétive créature, qu'il est ici question. L'avantage de la construction anglaise est que quand, après la série des phrases subordonnéos, apparaissent le verbe et le substantif

de la phrase principale, l'esprit a la satisfaction d'embrasser la pensée comme un bloc, de l'embrasser d'une forte et unique étreinte avec toutes ses limitations et ses dépendances; il en a la possession en quelque sorte synthétique, et c'est bien à cela qu'il aspire instinctivement. On voit combien ce tour naturel de l'intelligence britannique diffère du tour bien connu de l'esprit français. Celui-ci n'est à l'aise que devant une phrase toute analytique où le sujet vient avant l'attribut, les affirmations générales avant les restrictions, l'énonciation de l'acte avant celle des conditions qui le définissent et le limitent. Nous ne saisissons pas le tout de chaque pensée d'une prise aussi puissante: nous ne connaissons ni ne recherchons de tels effets de masse. La phrase française s'étale largement dans un ordre étudié et successif qui fait qu'à chaque moment et dans chacune de ses parties elle est intelligible. La phrase anglaise apparaît ramassée sur elle-même et lancée d'un seul jet; elle court ainsi dans l'obscurité jusqu'à ce qu'elle heurte le substantif ou le verbe et leur arrache l'étincelle qui éclairera toute cette longue suite de mots d'abord noyés d'ombre.

L'Anglais est un homme d'action et un utilitaire; pour lui, la langue est un instrument; il la lui faut à sa main, prête à tout usage qu'il en voudra faire. C'est pourquoi il s'est réservé la liberté de créer des mots et de les naturaliser sans « grandes lettres », sans délai ni stage. Par exemple, avec les suffixes *like* et *wise* ajoutés à quelque mot que ce soit, il peut exprimer toute espèce de similitude et d'analogie, *swanlike*, *Gladstonelike*, *Gladstonewise*, etc. En français, la même chose ne pourrait pas se faire avec moins de trois mots. Le préfixe *un*, qui correspond au français « in », est aussi d'un usage très étendu; il ajoute au radical le sens de ne pas faire ou de défaire :

Unhand me, gentlemen.

(HAMLET [1].)

Le préfixe *mis* [2] peut également être joint à quelque mot que ce soit qui prend de lui un sens péjoratif. Pareillement les terminaisons *less*, *full*, qui signifient le manque ou l'abondance de l'objet [3], etc.

1. *Unchered*, *unhoused*, *unwelcome*, *unasked*.
You unman me, vous faites de moi moins qu'un homme.

2. Misfortune, mistake, misgivings.

3. Exemple : *less*, *boundless*, *lifeless*, *artless*, *harmless*, etc. — *Bountyful*, *artful*, *fretful*, *faithful*, *joyful*, *handful*, *shipful*. — Combien ce dernier mot, indiquant « une cargaison », est plus vivant et plus pittoresque que le français : « un plein navire ».

Avec la terminaison *ed* ajoutée à un nom et à un adjectif et à un nom ou deux noms accolés, l'anglais forme des épithètes d'un sens si riche et si complexe qu'il ne lui en faut pas plus de deux ou trois pour tracer, par exemple, le portrait vivant d'un individu. *A thin-legged, narrow-chested, long-nosed old man.* Un vieillard aux jambes grêles, au coffre étroit, au long nez. On voit que pour le même portrait nous avons besoin de onze mots au lieu de trois [1]. Le parti pris de se rendre tout facile se révèle également par l'aisance et le naturel avec lesquels les différentes parties du discours échangent mutuellement leur rôle. Le participe présent prend, quand on le veut, le caractère d'un substantif avec le sens d'un infinitif, et dans ce cas il retient parfois certaines propriétés du verbe [2]. Il peut, en outre, devenir proprement un nom comme dans *bearing*, *calling*, ou un adjectif : *a walking stick*, *a dining room.* Le substantif peut, sans difficulté et sans que sa forme soit aucunement modifiée, prendre le sens d'un verbe. Tel est le cas pour *shop*, *post*, *house* (boutique, poste, maison). C'est, à la terminaison près — l'anglais en fait l'économie, — comme si l'on disait en français : *boutiquer* (pour courir les boutiques en faisant force emplettes), *poster* (pour mettre à la poste), *maisonner* les pauvres (pour fournir des habitations aux indigents). Ces locutions nous feraient l'effet d'être barbares; elles n'en sont pas moins un mode d'expression extrêmement commode et expéditif. Il en est de même de l'adjectif, par exemple *to better* et de l'adverbe comme dans les locutions suivantes : *to up anchor*, *to forward.* Citons encore : *to word* (formuler), *to weather a storm* (affronter un orage), *to storm a citadel* (une citadelle), *to floor* (réduire au silence par un argument), *to dog* (suivre avec des pensées de vengeance), *to mouth* (parler avec emphase), *to sail* (faire voile). On trouverait, au besoin, des preuves du même sans-façon dans la poésie. En français, la prosodie, la métrique, le vocabulaire, le style et le ton du genre conspirent à mettre le

1. Qui vient au secours du pauvre? est-ce le riche, l'homme avec un bel habit, (*and gloves on*) qui porte des gants? Non; c'est : *the poor dirty-coated, hard-handed, warm-hearted labouring man.* C'est le pauvre travailleur au vêtement malpropre, aux mains calleuses, au cœur chaud. — « I have never, on any occasion made one at such a cozy, dozy old-fashioned, time-forgotten, sleepy-headed, little family party in all my life. » (*David Copperfield.*)

2. The sleeping a calm sleep. Luthers's burning the pope's bull. Before your taking this step, the betting went on, after many dancings, singings, walkings. Dans toutes ces phrases, le participe est grammaticalement un substantif, comme le montre l'emploi de l'article, du pronom possessif, du pluriel. Dans les deux premières phrases, il reste un verbe comme le prouve la présence des deux régimes : a calm sleep, the pope's bull.

poète à la gêne, à lui imposer des tours de force, à tenter son ambition ou égarer son génie par la gloire qui s'attache à la difficulté vaincue. Combien plus à l'aise est le poète anglais! Il peut se servir, sans déroger, de tout le vocabulaire de la langue courante; il n'est obligé de rimer que pour l'oreille et s'affranchit, s'il lui plait, de la rime. Il abrège et allonge à sa volonté un grand nombre de mots par un procédé que nous ne souffririons pas[1] ailleurs que dans le langage très familier. On n'a jamais pris plus de licence avec la forme, montré moins d'égards pour cette régularité de structure, cette intégrité cristalline des contours et la noblesse un peu convenue du ton qui nous paraissent les conditions essentielles à la beauté poétique.

Résumons l'esprit et les conclusions de ce qui précède. Le français, comme le grec et le latin, recherche par-dessus tout la clarté et la précision; il ne les recherche pas seulement pour leur utilité, mais comme une beauté et pour le plaisir; il goûte en artiste la savante construction d'une phrase où chaque idée simple prend corps dans un mot ou une proposition distincts, où les séparations comme les rapports entre ces mots et ces propositions sont exprimés par des particules qui rendent visibles les articulations et le jeu compliqué de la pensée. Le génie des trois langues vise à la perfection organique de la phrase; cette perfection consiste en ce que toute fonction a un organe qui lui est propre et tout organe une fonction qui ne varie point. Aussi n'est-ce que par exception qu'en français les parties du discours échangent leurs rôles. Le substantif ne s'emploie que rarement comme verbe, le verbe fait son office de verbe et ne devient pas autre chose. En anglais, c'est exactement le contraire : le moins possible de particules exprimant des rapports. Cela appesantit la phrase; le sens général y suppléera. Entière liberté pour l'écrivain de composer des mots selon ses besoins et de les faire admettre dans la langue; on n'est pas obligé pour cela de s'assurer de l'assentiment du public; on n'est pas contenu par les limites d'un vocabulaire définitivement arrêté. — Enfin les mots ne sont pas renfermés, et pour ainsi dire captifs, dans une sorte de spécialité grammaticale; ils peuvent presque tous servir dans plusieurs

1. *Ne'er* (pour *never*), *O'er* (pour *over*), *'tis* pour *it is*, *I'll* pour *I will*, etc., *as this and 'tother lout* (Browning) au lieu de *this and that other*, *let's* pour *let us*; *e'er* pour *ever*; *she follow'd me unask'd*, *burnt* (pour *burned*), et généralement tous les participes passés qu'on fait abréger d'une syllabe. Je citerai encore : *'Gainst* (pour *against*), *'ware* (pour *aware*), *'neath* (pour *beneath*), *oft'* (pour *often*), *I prithee* (pour *I pray thee*).

rôles différents et cela sans même changer de costume. Chacun fait, successivement, et suivant l'occurrence, l'office de plusieurs parties du discours, tantôt du verbe, tantôt de l'adjectif, tantôt du substantif. C'est la liberté poussée jusqu'à l'anarchie, le sans-façon poussé jusqu'à la licence.

Le rationalisme et le formalisme français ne voient là que des imperfections. La vérité est que ces imperfections sont, en un sens, des qualités du plus grand prix. Elles contribuent à faire de l'anglais la langue de l'imagination et de la passion, de l'éloquence et de la poésie; aucun idiome ancien ou moderne n'est plus riche en expressions fortes, colorées, savoureuses, aucun ne parle plus directement aux sens, n'évoque plus constamment des images, aucun n'est plus capable de condenser plusieurs sensations en un ou deux mots pleins de vie et d'en faire sortir de puissants effets de masse, des impressions profondes et vibrantes, riches d'énergie motrice. Redites en pensée cette multitude de phrases anglaises d'où l'on peut éliminer presque à sa volonté le « de », le « à », le « que », le « ou », le « quand », etc., c'est-à-dire autant de parties neutres, d'éléments mats et incolores; il ne reste que les mots significatifs, ceux qui expriment une substance, une qualité, un attribut ou un acte et qui les rendent présents aux yeux et à l'intelligence avec des impressions de couleur et de mouvement, de réalité et de vie. Rappelez-vous, d'autre part, cette longue série d'adjectifs composés que l'on peut intercaler et presser entre l'article et le substantif, en sorte que l'on a déjà devant soi un portrait achevé du sujet avant que le verbe survienne et le jette dans l'action. Mais c'est surtout dans le vocabulaire qu'éclate la puissance poétique de la langue anglaise et du génie qui l'a formé à son usage. Tous les mots, toutes les locutions sont essentiellement pittoresques; ce n'est pas à l'intelligence qu'ils s'adressent, c'est au sens. Ils font voir et toucher, ils gardent presque tous quelque chose de concret, même quand ils expriment une idée abstraite. Qui méconnaîtrait ce caractère dans des expressions comme : *to pen a letter* (ne voit-on pas la plume glisser sur le papier?), *to man the navy* (ne voit-on pas les hommes qui entrent en foule dans les vaisseaux?). Combien nos expressions : « écrire une lettre », « recruter la marine », sont ternes et sans vie, en regard de ces expressions qui peignent [1]! La langue anglaise excelle à exprimer l'action par un geste dont elle nous donne la vision dans

1. Au lieu de *télégraphier* l'anglais dit : *cabler* (*to cable*) ou *fil de ferrer* (*to wire*).

l'espace. Nous disons : « tout est fini » : *all is up*, traduit l'anglais; on voit la main qui se lève et retombe. Quoi de plus pittoresque que : *to point out*, pour signifier : désigner quelqu'un avec le bout du doigt. Je reviendrai un peu plus loin sur le verbe, et cela me fournira l'occasion de rendre sensible par d'autres et frappants exemples ce sensualisme et en même temps cette puissance d'évocation et de vision qui caractérise la langue anglaise.

L'esprit anglais présente un troisième caractère qui transparaît dans la langue : c'est la faiblesse du besoin et de la faculté d'abstraire. Cette faiblesse se trahit d'abord par l'indigence ou la lourdeur pédantesque du vocabulaire métaphysique. Il est remarquable que les mots français « être, néant, substance, moi », qui ont aisément passé avec leur signification transcendante de la langue philosophique dans la langue ordinaire, n'ont pas d'équivalents en anglais ou n'en ont que par des termes empruntés au latin : *ego*, *substratum*, qui étaient et sont restés spéciaux au jargon métaphysique. Il n'y a qu'un philosophe de profession qui puisse employer dans leur acception spéculative des mots comme : *nothingness*, *nonentity* ou les autres mots tirés du latin que j'ai cités. N'est-il pas caractéristique, pour me borner à deux exemples, que le mot *being* désigne toujours un être concret et ne soit pas arrivé à signifier l'être en soi, et que, d'autre part, un moraliste anglais n'ait à sa disposition aucun mot de la langue courante pour traduire le « moi » dans une phrase comme celle-ci : « le moi est haïssable »?

Veut-on un autre signe du peu d'aptitude et de goût de la race pour les conceptions métaphysiques. La grammaire anglaise souffre mais n'encourage pas l'emploi de l'adjectif singulier neutre avec le sens d'un substantif. Cette forme n'est pas seulement commode; elle est indispensable pour rendre les abstractions les plus hautes, les attributs les plus généraux de l'être; tels en grec et en français τo δίκαιον, τo κἀλοκἀγαθόν, etc., le juste, le bon, le vrai, le réel, le transcendant, etc. Or les locutions anglaises littéralement correspondantes *the just*, *the good*, *the true*, etc., n'ont guère cours avec ce sens dans la langue ordinaire; leur signification naturelle, celle qui vient tout d'abord à l'esprit est : les hommes justes, les hommes bons, les hommes de bonne foi, etc., etc. Il faut, pour les entendre autrement, être averti par le titre du livre et savoir qu'on a affaire à un philosophe. Encore ce philosophe paraîtra-t-il plus d'une fois gauche et emprunté dans l'emploi de ces adjectifs neutres au sin-

gulier. On sent bien qu'il n'y a pas ici une langue faite, mais une langue que l'écrivain forge au moment même pour les besoins de sa pensée, un vocabulaire nouveau qu'il est obligé de faire accepter au lecteur. Aussi l'aisance, la liberté d'allure lui manquent-elles visiblement; instinctivement il se retient, ne se décide pas, se contente d'expressions vagues. Dans le chapitre sur la relativité de la connaissance, M. H. Spencer, ayant à exprimer la connaissance de l'absolu et, un peu plus loin, les théoriciens qui croient à l'absolu, écrit : *absolute knowledge*, « la connaissance absolue »; *absolute theorisers*, « les théoriciens absolus », c'est sans doute que le mot *the absolute* lui causait une répugnance qui, cette fois, n'a pas été surmontée. En résumé, la langue philosophique est encore dans l'enfance en Angleterre, la pensée spéculative n'a pas eu jusqu'ici assez de force pour se créer des organes adaptés à ses fins. Ajoutez que cette langue, ou plutôt le peu qui en existe, est resté spécial comme un vocabulaire de métier ou ésotérique comme une algèbre; elle ne s'est pas mêlée à la langue de tout le monde, probablement parce que tout le monde se passait fort bien du genre d'idées qu'elle exprime. A cet égard, le fait que l'adjectif neutre au singulier, affectant le sens d'un substantif, n'a pénétré qu'à demi dans la langue ordinaire, est assurément l'un des traits les plus significatifs; il décèle et dénonce l'infirmité de la faculté métaphysique.

Ce dernier mot va nous fournir une suggestion intéressante dans le même sens. En français, nous disons la métaphysique au singulier; c'est le signe que, par ce terme, nous entendons désigner une science, je veux dire un ensemble de faits et d'idées reliés entre eux et présentant une sorte d'unité organique. L'anglais dit *metaphysics* au pluriel; cela peut s'expliquer de deux manières : ou bien la science dont il s'agit est restée longtemps et servilement attachée au traité d'Aristote d'où elle a tiré son nom « μετά τὰ φυσικά », et la persistance du pluriel indique qu'elle n'a pas acquis une existence indépendante; ou bien cette persistance est l'indice que la métaphysique ne se pose point devant l'esprit anglais comme une science organisée ou qui a l'ambition de l'être un jour, mais comme un chantier où les matériaux sont semés en petits tas séparés et où rien n'annonce encore le plan de l'édifice futur.

Il est remarquable que la survivance du pluriel s'observe également pour la physique (*physics*), dérivé du titre τά φυσικά dans Aristote. Mais ici nous pouvons faire un pas de plus et constater que, non seulement les Anglais ne montrent ni empressement ni aptitude

à se munir d'un vocabulaire philosophique, mais que, quand le vocabulaire leur est fourni tout fait par une autre langue, leur tendance est de le dénaturer, de lui ôter son caractère abstrait et spéculatif, de le détourner vers des sens concrets, de le faire descendre jusqu'à des acceptions d'ordre pratique. Ils ont bien créé comme nous le terme de *physic* au singulier, et ce terme a engendré de nombreux dérivés; mais ils l'ont créé, cela est bien caractéristique, pour désigner l'art de guérir : la médecine. *Physician* signifie « médecin » et *physic* « remède »; quant au « physicien » (homme de science) il s'appelle en anglais d'un mot forgé et barbare, *physicist.* Quelque chose d'analogue est arrivé pour la chimie, *chemistry. Chemist*, dans la langue courante, veut dire « apothicaire ». Que d'autres mots on pourrait citer qui ont dévié de leur sens abstrait ou spéculatif vers un sens concret ou pratique! Tels les mots : *evidence*, dont la signification usuelle est « témoignage en justice »; le mot *real* qui s'applique aux biens fonciers; *to contemplate*, dont l'acception spéculative « contempler », conservée intacte jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, a dévié alors vers le sens de « prévoir » et a fini par disparaître presque entièrement au XIXe siècle dans la signification toute pratique de « viser un but ». Tels encore, *substance* qui s'entend de la fortune ou de la position d'un individu, *abstract*, qui correspond aux mots français « résumé, précis ».

Ce qu'il est permis d'inférer de la façon dont ces termes, foncièrement abstraits, sont devenus partiellement ou totalement concrets ou pratiques, c'est que l'intelligence anglaise n'était ni apte, ni disposée à les maintenir dans une région transcendante où elle n'avait guère l'occasion de les utiliser parce qu'elle n'y pénétrait pas; elle les a laissés retomber ou même les a tirés à elle afin de s'en servir; ces enveloppes légères, faites pour contenir de la matière subtile, l'Anglais ne les a pas plutôt eues dans les mains qu'elles se sont chargées de matières pesantes; il les a appropriées à ses fins d'homme actif, positif et utilitaire.

Poursuivons notre analyse de la faculté d'abstraire et cherchons en l'effet dans la conception du substantif et dans celle du verbe. L'aptitude et le penchant à généraliser appliqués à une langue se manifestent de plusieurs manières. Premièrement, le nombre des substantifs tend à se réduire de façon qu'il n'y en ait qu'un pour chaque objet ou chaque idée. A ce substantif qui constitue comme le fond commun, se juxtaposent, s'ajoutent, sans s'y confondre, d'autres mots, généralement des adjectifs, qu'on charge d'exprimer les

différences et les nuances. Cette réduction à l'unité et cette séparation de l'élément général (substantif) et de l'élément différentiel (adjectif) sont, à la vérité, comme un idéal qui n'a été atteint complètement par aucune langue; mais les différents idiomes s'en sont rapprochés et l'anglais est un de ceux qui en sont restés le plus loin. Des objets comme la mer, les flots, les marécages, la forêt y sont exprimés par un très grand nombre de substantifs différents dont chacun embrasse, avec l'objet en général, telle ou telle qualification particulière de cet objet [1]. Trois termes assez peu précis : « flots, lame, houle » épuisent en français la synonymie de la « vague ». Au contraire, l'anglais dispose de toute une série de noms dont chacun exprime à lui seul et sans le secours d'une épithète un des aspects caractéristiques de la mer (*sea*) et de la vague marine (*wave*); il dit : *main* pour la haute mer, *billow* pour la grande vague, *breaker* pour la vague qui se brise, *roller* pour la vague qui roule, *swell* pour la vague qui s'enfle, *surge* pour la vague qui s'élève, *ripple* pour la vague qui ondule, *spray* pour l'écume très divisée que le vent emporte, *foam* pour l'écume en grande masse floconneuse, *froth* pour l'écume moins épaisse, *surf* pour l'écume du flot qui se brise contre les rochers du rivage [2]. Le besoin de séparer la substance et l'attribut, l'élément général de l'élément particulier n'ont pas été assez puissants pour retravailler chaque sensation, pour en abstraire la partie commune de la partie variable; un grand nombre de termes distincts ont donc subsisté là où deux, trois au plus nous suffisent, et l'anglais en use non pas comme s'il avait à désigner un seul et même objet sous des aspects divers, mais plusieurs objets substantiellement différents. Rien ne montre mieux la faiblesse de la faculté d'abstraire que cette imperfection et cette lenteur du processus éliminatoire.

A la même cause se rattache la rareté relative des locutions qui remplacent le génitif, le datif et parfois l'accusatif et l'ablatif latins par les prépositions *de* (*of*), *à* (*to*), *par* (*by*), etc., reliant deux substantifs. L'anglais, comme le français, a deux mots distincts pour

1. Ainsi pour « marécage » l'anglais a les mots : « *marsh*, *swamp* (vaste étendue de marécage), *morass*, *fen*, *bog* (tourbière), *quagmire*, *slough* (fondrière), *moss*. Idem pour « vent, rivière, brouillard », et les différents bruits de l'eau.

2. L'opposé de la conception anglaise se voit en grec. Nulle part, certes, la variété des aspects de la mer n'a été rendue plus richement et avec plus de nuances que dans Homère. Mais on remarquera qu'elle n'est pas rendue par un grand nombre de substantifs différents. La mer, la vague, n'ont pas en grec plus de deux noms. C'est par une riche série d'épithètes, d'adjectifs que le poète exprime toutes les nuances, toutes les diversités, je pourrais dire tous les modes d'existence des deux grands êtres naturels qu'il désigne constamment par les dénominations presque uniques de τάλασσα et de κῦμα.

« rayon » (*beam*) et pour « soleil » (*sun*). Mais tandis que nous maintenons ces deux mots séparés comme on le voit dans la locution « rayon de soleil » où « rayon », pris dans un sens très général, vient le premier, puis après une pause marquée par la préposition *de* « soleil » qui restreint et particularise l'idée « de rayon », l'anglais réunit les deux substantifs en un seul mot (*sunbeam*) où les deux idées composantes ne tardent pas à se confondre, d'abord par l'habitude qu'on a de les voir comme un tout et de les prononcer d'une seule haleine, puis par le fait que, l'accent étant sur le premier mot, le second s'entend à peine. Ici il ne s'agit plus d'un mot qu'on néglige de dédoubler, mais de deux mots distincts qui tendent à rentrer l'un dans l'autre. La conception analytique que laisse voir la construction française disparaît ainsi dans l'unité d'une dénomination concrète où se confondent le genre et l'espèce, l'universel et le particulier [1].

Il y a plus d'un autre signe de cette insuffisance. J'en citerai un qui n'a jamais été signalé. En français, lorsque nous créons un nom collectif — « le gouvernement, le peuple » par exemple, — nous le concevons tout de suite comme un être distinct et différent des parties qui le composent; aussi toute trace de pluriel disparaît et c'est d'un pronom au singulier que nous nous servons invariablement lorsque, ayant employé le nom dans une première phrase, nous avons à le rappeler dans la phrase suivante. L'anglais a d'abord l'option entre le singulier et le pluriel, mais c'est le pluriel qu'il préfère; de plus, si, dans la phrase suivante, il a lieu de remplacer le nom par un pronom, c'est encore d'un pronom au pluriel qu'il se servira. « The government have (et non « has ») taken this step; « they » (et non « it ») decided that..... » « The mob were (et non « was ») prepared to assault this noble man, » etc. Par là se trahit l'imparfaite consistance de la personnalité abstraite; la survivance de la pluralité dans l'unité indique que cette unité n'a jamais été

1. Tels encore : *book-shelf* (rayon de bibliothèque), *rainbow* (arc-en-ciel), *fishingrod* (canne à pêche), *arm-chair* (chaise à bras). On a souvent dit que dans ce genre de locutions le premier mot joue le rôle d'un adjectif, ce qui se peut très bien, puisque l'adjectif anglais n'a ni cas, ni nombre, ni genre; il est invariable. Cette explication ne peut pas être maintenue en présence de la série d'exemples empruntés aux mots *sun* (soleil) ou *sea* (mer). Elle ne rend compte, en effet, ni des mots comme *sunward* (vers le soleil), *sunless* (sans soleil), *sunlike* comme le soleil), ni des locutions comme *sunburnt* (brûlé par le soleil), *sundried* (séché du soleil), où le second terme n'étant pas un substantif on ne peut supposer que le premier soit un adjectif; elle ne convient pas plus à une expression comme *sunblind* (jalousie), défense contre le soleil. J'en dirai autant de *sea-sick*, *sea-coast*, *seaworthy*.

fortement conçue. L'idée de l'être collectif n'a pas complètement fondu et transformé en sa substance les éléments juxtaposés qui le constituent. Ces éléments sont toujours prêts à reparaître devant l'esprit[1].

Mais ce qui est surtout caractéristique en anglais, c'est la partie du discours qui exprime l'action, le verbe. A première vue, le verbe présente le caractère le plus directement opposé à ce que nous avons observé pour les substantifs : je parle ici du verbe d'origine saxonne. Il exprime presque toujours un mode d'action très général dont toutes les modifications, qualifications, nuances, sont marquées au moyen de mots distincts, soit des pré- ou post-positions adverbiales, soit des auxiliaires. Le verbe apparaît ainsi comme une abstraction, comme le résultat d'une généralisation. Mais ne nous y trompons pas; ici l'abstraction n'est pas purement verbale et intellectuelle; elle est ce qu'on peut rencontrer de plus senti et de plus vivant. Elle exprime cette conscience de l'effort intérieur, encore indéterminé, encore incertain de sa direction, qui est par lui-même et à lui seul un principe de joie et d'épanouissement pour l'anglais. Celui-ci se traduit à lui-même, par un mot abstrait, cette tension générale du ressort interne. Ce n'est qu'ensuite qu'il ajoute les termes complémentaires destinés à indiquer la direction, l'intensité, l'effet probable, le résultat réalisé de l'action. On voit comment le caractère abstrait du verbe qui se présente d'abord comme une anomalie est au contraire en harmonie profonde avec la psychologie de l'anglais. Le mot *to push*, par exemple, répond à l'idée une et générale, disons mieux, à la sensation interne d'une impulsion, d'une poussée. On qualifie ensuite le verbe *push* par les mots : *out*, *in*, *on*, *by*, *forward* qui représentent toutes les variétés d'impulsion. Le tout se prononce si vite qu'on croirait entendre un seul mot; mais il n'y en a pas moins deux idées, deux moments séparés que l'écriture rend distincts. La royauté de l'action, l'orgueil et la joie intime de l'effort éclatent dans ces locutions verbiales.

Ajoutez qu'il n'y a pas ici simplement condensation, concision, plénitude de sens, marques d'une énergie supérieure; il y a surtout dégagement et mise en relief de la partie principale de l'action ou de l'idée dominante. Dans la locution « continuer à courir », *to run on*,

1. Je citerai encore les noms collectifs, *crew*, *clergy*, *police*, *cattle*, etc.

le français met en premier l'idée de continuer, qui est une simple qualification de l'action; l'anglais celle de courir, qui est l'action elle-même; dans la locution « levez-vous et parlez », *speak up*, le français commence — c'est l'ordre logique — par l'idée de se « lever », qui est préalable et préparatoire à l'action de parler. C'est l'orateur prêt à parler que l'Anglais apostrophe, et une courte désinence qui ne fait qu'un avec le mot principal, met le personnage debout devant le public. Dans les expressions *to strike dead* et *to crush down*, les deux idées de frapper et de terrasser, au lieu d'être disjointes comme si elles représentaient deux actions distinctes, se réunissent dans une seule image où l'on voit le poing qui s'abaisse puissant et lourd (*strike* et *crush*) et, sous cette masse, le corps frappé qui fléchit jusqu'à ce qu'il apparaisse gisant à terre (*down* et *dead*). Ce qui est le plus digne de remarque dans tous ces exemples, c'est que l'anglais a senti le besoin et s'est ménagé la facilité d'exprimer toujours par le verbe le moment le plus intense de l'action, en rejetant dans des post-positions les événements préparatoires, les qualifications secondaires de l'acte et des résultats. Ce caractère de la langue est encore plus apparent dans des phrases comme celle-ci : *I frowned him into submission* (je l'ai, par un froncement de sourcils, fait rentrer dans la soumission). L'action de froncer les sourcils qui, dans la conscience du sujet, est le fait capital, n'est en français que le complément circonstanciel du verbe; le verbe français n'exprime que le résultat de cette action. En anglais, c'est le contraire, on a imaginé une construction qui peut paraître bizarre et contournée, mais dont le but et l'effet sont évidents et significatifs : instinctivement ou consciemment, on s'est arrangé pour mettre dans le verbe l'action propre du sujet, celle où il intervient comme cause efficiente. Qui ne connaît l'admirable mot du soldat d'Antoine dans Shakespeare : *We kissed away kingdoms* (nous avons effacé des royaumes dans un baiser). Avant tout on nous montre le sujet vivant et agissant, les conséquences de l'acte s'exprimeront ensuite comme elles pourront. Analysez de même les phrases : *to hand a lady out of her carriage* (aider une dame à descendre de voiture) ; *to elbow one's way through a crowd* (se frayer des coudes un chemin à travers la foule). C'est le mot main et le mot coude qui vont fournir la substance des deux verbes parce que l'action propre du sujet est de tendre la main ou de jouer des coudes ; le reste n'est qu'un but ou un résultat. Pareillement, supposons qu'un Anglais ait à traduire dans sa langue la phrase française : « amenez-les ici de force » ; le

mot amenez n'exprime qu'une direction; on le traduira, non par un verbe, mais par une préposition. L'action propre du sujet, celle où il dépense le maximum de tension et d'effort, se trouve dans le complément qui, en anglais, deviendra le verbe; on dira : *Force them into this place.* La haute valeur de l'action prise en elle-même, c'est-à-dire indépendamment de ses conditions et de ses conséquences, ne s'est jamais mieux manifestée que par cette structure de la phrase anglaise, par la place qu'y occupent le verbe et le sujet agissant, par la préoccupation d'y faire dominer l'expression de la volonté vivante et de l'effort, par l'art avec lequel cette expression a été machinée de manière à se condenser, à partir comme un ressort dans le verbe, centre et moteur de tout le discours[1].

Je trouve une dernière confirmation de tout ce qui précède dans une partie très caractéristique de la langue anglaise : les auxiliaires du verbe. Ces auxiliaires sont extrêmement nombreux; ils expriment toutes les qualifications possibles de l'action : le futur simple, le futur intentionnel, la nécessité et le devoir, la possibilité, l'éventualité et la faculté, l'énergie redoublée de l'affirmation, etc., etc. Il y a là un exemple très frappant de cette sorte d'abstraction qui dégage et isole l'action simple correspondant au sentiment interne de l'effort encore indéterminé et qui la détermine ensuite par des mots complémentaires, lesquels ont ici la brièveté et l'allure enclitique de véritables préfixes, en sorte que le caractère abstrait et analytique ne dure pour ainsi dire qu'un instant et que le résultat presque immédiat est une expression synthétique.

On a vu que les auxiliaires expriment toutes les conditions et circonstances de l'action; parmi ces conditions et ces circonstances, les unes ont leur siège dans la conscience de l'agent, les autres dépendent de causes extérieures. Le français les distingue nettement. Quand c'est la volonté de l'agent qui est la maîtresse, il fait de l'agent le sujet de la phrase principale : « Je puis faire ceci ». Quand ce sont les causes extérieures, l'agent n'est plus le sujet que d'une phrase subordonnée; la phrase principale a un autre sujet ou un sujet impersonnel; exemple : « Il est possible que je fasse ceci ». En anglais il n'y a pas de distinction de ce genre. Que l'action dépende des causes extérieures ou de l'agent, celui-ci se pousse dans tous les

1. Je citerai encore : « He smiled me into good humour ». « Now you have written yourself into prison, I trust you will write yourself out again. » « Dancing their sleek hair into tangled curls. » (Keats.)

cas au premier plan, il s'installe comme sujet du verbe dans la phrase principale : *I can do so* (je puis); *I may do so* (il est possible que je). Pareillement, les deux locutions françaises : « voulez-vous que je...? » « permettez-vous que je... ? » où la deuxième et la première personne se succèdent et se complètent ont pour équivalents en anglais les deux locutions : *Shall I do? may I do*, dans lesquelles la deuxième personne a disparu. Cette force d'entraînement, exercée par l'agent, cette facilité que lui ménage la langue, instrument et image de ses besoins moraux, pour ramener à lui, pour se subordonner les circonstances contingentes auxquelles la langue française le laisse assujetti, se montre pareillement dans les locutions suivantes :

Il faut, il y a nécessité que j'aille...	*I must go.*
Il est probable que je...	*I am likely to.*
Il est certain que nous ferons...	*We are certain to do.*
Le hasard me fit rencontrer.	*I chanced to meet* ou bien *I happened to.*
On m'a prouvé que...	*I have been satisfied that.*

La même remarque peut être faite en ce qui concerne le passif; les expressions comme : « on m'a dit, on a pensé à moi, on m'a offert un secrétariat, on m'a montré que », sont ramenées en anglais à des phrases comme : *I was told*, *I was thought of*, *I was offered* ou *given a secretaryship*, *I was shown*, où la personne qui a subi l'action se reprend et se pose comme le sujet de la phrase.

Possibilité, éventualité, nécessité, probabilité, certitude, sont, dans les phrases précédentes, en dehors du sujet; elles ne dépendent pas de lui; mais la forte et exubérante conscience qu'il a de sa personnalité les ramène dans sa sphère. Il semble que l'Anglais ait instinctivement voulu braver les fatalités extérieures qui font de l'homme leur instrument; qu'il ait nié, dans le fier sentiment qu'il a de sa puissance, l'existence et la pression si souvent irrésistible du « non moi » qui l'environne de toutes parts. Toute force vient passer par lui, toute action s'écrit en fonction de sa volonté; il se conçoit comme le centre et le moteur du monde.

ÉMILE BOUTMY.

D'ALEXANDRIE A KHARTOUM

(1882-1898[1])

Le 11 juillet 1882, la flotte anglaise bombardait Alexandrie. Le 13 septembre suivant, l'armée anglaise remportait sur les troupes égyptiennes la victoire décisive de Tel el Kébir, et le lendemain les Anglais entraient au Caire.

Ils y recevaient presque aussitôt de graves nouvelles. A plusieurs centaines de kilomètres au sud, vers ces lointaines régions d'où vient le Nil, d'autres troupes égyptiennes, elles aussi, étaient défaites et massacrées par des bandes de fanatiques. Et ainsi l'Égypte devenait terre conquise, ou envahie, des deux côtés : au nord, le Delta, l'Égypte fondamentale, par les Anglais, qui venaient en protecteurs; au sud, le Haut Nil, l'Égypte soudanienne, par des insurgés, qui marchaient à la guerre sainte de l'Islam.

Seize ans après, presque jour pour jour, le 2 septembre 1898, les Anglais ramenaient les Egyptiens du Caire à Khartoum, réunissant de nouveau dans une union, qui semble désormais durable, les deux tronçons de l'Égypte de 1882, et faisant du Nil un fleuve d'un bout à l'autre égyptien, en attendant qu'il soit anglais.

Comment cela s'est-il fait, comment d'une intervention de circonstance dans le Delta les Anglais en sont-ils venus à une occupation de fait, pour ne pas dire encore à un protectorat officiel, de toute la vallée du Nil jusqu'aux Grands Lacs, et surtout comment ils ont conduit politiquement et militairement leurs opérations dans ce but, c'est ce que nous voudrions exposer brièvement et simplement, en mettant les faits et les hommes au meilleur point, sans parti pris, estimant qu'il y a des leçons utiles à tirer même d'événe-

1. Bibliographie : Niox, *Expansion européenne*, Levant; — *Revue militaire de l'Étranger*, 1883, 1896, 1898; — *Cours de géographie de l'École supérieure de guerre*, commandant Leblond; — Revue française; — Bulletin du Comité de l'Afrique française; — *The Egyptian Soudan*, by Mrs Lt Alford and Sword; — *Sirdar and Khalifa*, by Bennett Burleigt.

ments qui peuvent froisser notre amour-propre et nous inspirer des regrets tardifs.

On ne s'explique pas aujourd'hui comment des diplomates européens purent croire en 1882 à la formule de l'occupation provisoire et d'une intervention désintéressée! Ces heureux euphémismes ont pallié pendant dix-huit ans la logique des faits, et vraiment l'Angleterre a été bénévole de leur donner un certain cours officiel dans les chancelleries européennes. Quels que soient les motifs qui l'aient engagée à garder en Égypte l'apparence d'une sorte de liquidateur de banqueroute, elle paraît aujourd'hui disposée à déchirer cette trompeuse enseigne, et à se déclarer nettement propriétaire légale et unique du fonds qu'elle a sauvé de la ruine.

Car voilà bien le nœud de la question. Il ne s'agit pas tant de savoir si l'Angleterre a intérêt à être seule maîtresse du canal de Suez, si la possession de l'Égypte confirmera sa suprématie dans la Méditerranée, si l'Empire Britannique a besoin de la vallée du Nil comme *épine dorsale* d'une Afrique britannique, ce sont vérités banales et courantes, contre lesquelles peut s'inscrire en faux, en tant que Français, Italien, Allemand, Russe, Turc, tout Européen qui juge que l'Anglais est par trop impérialiste. En Égypte il y a autre chose, il y a le fait accompli, disons mieux, l'œuvre accomplie.

On a accepté l'intervention du liquidateur anglais, on lui a fait crédit sans protester contre les échéances prolongées; il a relevé la maison qui s'effondrait, il l'a relevée à ses frais, non seulement il lui a rendu sa solidité intérieure en remettant l'ordre dans le gâchis, le calme dans les turbulences, l'argent dans les caisses, mais il vient de détruire son plus redoutable ennemi, rouvrant ainsi les perspectives d'expansion et de commerce, et si l'Égypte devient une sorte de succursale de « London and Co », elle aura sa large part des bénéfices de la maison mère. Or ce serait le moment où le généreux auteur de cette transformation évacuerait la place, se contentant de la satisfaction morale d'une mission de confiance bien remplie, et s'exposerait à ce que l'œuvre périclite de nouveau, ou passe à d'autres concurrents! Il suffit d'énoncer l'hypothèse pour n'en plus parler. Oui, les Anglais sont allés en Égypte, certainement avec l'arrière-pensée, mettons même la volonté d'y rester; ils y sont restés, ils y resteront, parce qu'ils ont fait une Égypte anglaise, et qu'ils l'ont payée, comme le disait récemment un de leurs orateurs, de leur or et de leur sang. Il faut accepter ce postulat de bon ou de mauvais gré, si l'on veut comprendre la pièce qui a été jouée, depuis le prologue de 1882

jusqu'à l'acte final qui, en trois tableaux militaires, marqués par trois dates, 1896, 1897, 1898, a amené le dénouement actuel.

I

En arrivant en Égypte, les Anglais la trouvaient dans une singulière désorganisation. Depuis plusieurs années, l'Égypte était devenue un vaste champ d'opérations et de spéculations européennes. En voulant l'européaniser, Méhémet-Ali l'avait livrée à son insu aux influences des puissances méditerranéennes. La France d'abord, forte du prestige laissé par l'expédition de Bonaparte, y avait acquis une situation privilégiée, que n'avaient entamée ni les revers de la fin du premier Empire, ni les fautes politiques de la monarchie de Juillet. La conquête de l'Algérie, l'influence exceptionnelle de la France dans le Levant, maintenaient aux yeux du monde musulman la vieille réputation du *Franc*, protecteur naturel des chrétiens. Des officiers, des savants, des ingénieurs français avaient contribué aux tentatives de transformation de Méhémet-Ali. L'ouverture du canal de Suez par un Français parut mettre définitivement l'Égypte sous une sorte de protectorat amical de la France.

Mais l'Angleterre surveillait les progrès de sa rivale dans l'Orient. Après avoir fait une opposition très âpre au percement de l'isthme, elle retourna sa politique dès qu'il fut terminé. La nouvelle route des Indes, du moment qu'elle était ouverte, devenait par le fait même aux yeux du gouvernement anglais une route anglaise. Financièrement et politiquement il l'accapara.

Jusqu'en 1882, l'Angleterre eut l'air de marcher d'accord avec la France. Un autre euphémisme, le *condominion*, voilait les efforts des deux mentors, ou plutôt du mentor anglais, pour conseiller, diriger, gouverner cette éternelle mineure qu'est l'Égypte.

Le gouvernement du khédive Ismaël dépassait en 1877 son deuxième milliard d'emprunts. Il fallut en 1878, pour arrêter cet extraordinaire coulage et sauvegarder les créances européennes, procéder à deux opérations délicates, même dangereuses : d'abord faire déposer le prodigue Ismaël par son suzerain le sultan, en second lieu prendre une véritable hypothèque sur l'Égypte.

Or l'Angleterre était devenue peu à peu, par un habile rachat des actions du canal et des dettes d'Ismaël, le principal créancier. Elle n'attendait que l'occasion de réclamer le remboursement ou de faire la saisie. L'Égypte elle-même fournit le prétexte de l'intervention.

Les embarras financiers, la déposition du khédive, l'intervention continue et à la longue pesante des Européens, un certain sentiment confus de nationalité, et pour beaucoup aussi les excitations secrètes de la Porte, suzeraine nominale de l'Égypte, désireuse de la faire rentrer dans l'orbe musulman, déterminèrent un mouvement de réaction intérieure. Il se traduisit par la formation d'un semblant de Parti national, où dominait l'élément militaire, inquiet de réformes intempestives, et surtout mal payé. Ce parti prit pour devise « l'Égypte aux Égyptiens », et pour programme l'émancipation. Ni la devise ni le programme ne pouvaient convenir aux créanciers égyptiens pas plus qu'aux politiques anglais. La France, au contraire, qui a tant fait et tant dépensé pour l'indépendance des peuples, ne mentit pas à ses traditions. A la demande du gouvernement anglais d'intervenir dans une action commune, le gouvernement français, craignant une nouvelle Crimée, répondit par un blanc-seing en gardant la neutralité.

L'Angleterre fit donc seule la saisie. Au premier choc le « parti national » fut réduit en poussière, et l'Égypte restait pour compte aux vainqueurs, surpris tout les premiers de leur rapide succès, et fort incertains de la valeur du gage.

L'inventaire n'était guère rassurant. Pas de finances, la banqueroute imminente, une administration indigène désemparée et corrompue, l'anarchie militaire, le pays profondément troublé, le fellah, le doux et immobile fellah, un moment fanatisé par Arabi, retourné à sa misère, et, pour comble d'appréhensions, dans le Sud, dans ce Soudan mystérieux, une levée de Bédouins, dont on ne pouvait prévoir si l'élan ne les emporterait pas jusqu'au Delta. De plus, si l'Europe avait regardé, en apparence impassible, ce qui se passait sur le Nil, si la France avait laissé faire, les gouvernements n'en étaient pas encore à considérer que le protectorat, même tacite, de l'Angleterre fût un article à discuter, tout au plus admettaient-ils une sorte de fidéicommis provisoire à l'agent anglais, représentant la politique et la créance européennes, jusqu'au règlement définitif.

Le gouvernement anglais saisit les difficultés de la situation, et sa politique avisée et tenace sut en tirer parti. N'ayant nullement l'intention de s'en aller, il protesta habilement, d'autres diront hypocritement, de son désintéressement, laissa à la France sa part administrative dans les conseils du khédiviat, et, pour bien prouver qu'il avait à cœur de justifier son intervention et l'occupation du pays, il prit à sa charge la réorganisation et la défense de l'Égypte,

laissant toujours espérer qu'il rendrait ses comptes de tutelle dès la déclaration de majorité reconnue et validée par lui.

De fait, aux premières heures de l'occupation, l'Angleterre estimait suffisante la garantie offerte par la mainmise sur le Delta et l'isthme de Suez, et ne se souciait pas de courir les aventures et les dangers de la politique d'expansion et de conquête dans le Haut Nil.

Le cadre de cette simple étude ne nous permet pas de suivre dans ses détails l'œuvre politique et financière de l'Angleterre en Égypte. Nous voulons dire spécialement de quelle façon elle fut amenée, entraînée à remonter la vallée du Nil, et avec quelle habileté elle a su délivrer l'Égypte du péril extérieur, et assurer ainsi son protectorat définitif. Mais il faut reconnaître que le résultat final est bien la conséquence de l'ensemble de la réorganisation, et du relèvement de l'Égypte par la diplomatie, par l'administration et par les armes anglaises.

Quelles étaient donc la nature et la gravité de ce péril, qui menaçait l'Égypte, au moment même où les Anglais intervenaient pour la délivrer d'autres dangers? Et que signifiait cette levée des Bédouins du Haut Nil?

La récente défaite des derviches [1] ou mahdistes a mis ces deux vocables dans la langue courante. Mais si l'on sait bien aujourd'hui comment ils ont fini, le public ignore généralement comment ils ont commencé, quelle était la situation sociale, ou pour parler le langage à la mode, l'état d'âme de ces gens du désert, dont « *les burnous blancs couvraient comme de la neige fraîchement tombée le champ du massacre d'Ondurman* ». On a vanté leur bravoure folle, leur héroïque chevauchée de la mort sous les ondées de balles des carrés anglais. Presque tous sont morts, et au rebours de l'antique formule, qui salue les vaincus, il faut approuver leur disparition, leur suicide, comme on l'a appelée. Ils sont tombés, en effet, non pas seulement sous les coups d'une race supérieure, mais victimes surtout de leur barbarie, victimes de la destinée, qui frappe tôt ou tard tout groupement d'hommes s'obstinant à vivre en dehors des lois générale de l'humanité civilisée.

Dans les régions de savanes et de déserts qui bordent le haut

1. Le mot *derviche* signifie « pauvre ». Il a en islam le même sens que moine en christianisme et fakir aux Indes. Mais au Soudan il est devenu le prête-nom des esclavagistes.

Nil, entre la mer Rouge et les sables de Libye, de la première cataracte aux lisières des forêts équatoriales, vivent, nous pouvons dire vivaient, car il y a actuellement plus de morts que de vivants, des tribus d'origine arabe, communément appelées Bédouins (de *bid*, désert). Ces tribus, venues du nord et de l'est, ont avancé peu à peu, ne trouvant aucun obstacle, étendant leur parcours sur un sol toujours pareil, à travers les fourrés de mimosas épineux, les oued taris, les boursouflures pierreuses, les dunes marcheuses, s'orientant sur le ruban du Nil, artère du désert, et pénétrant, sans les refouler, les peuplades noires, qui ont coulé du grand centre africain sur les nombreux affluents du haut Nil. Du croisement est issu un type très particulier, l'Arabe noir ou fortement foncé, mais qui a gardé avec les traits génériques du Sémite la foi islamique et l'esprit de prosélytisme.

Les Bédouins du haut Nil sont des nomades pasteurs, cavaliers et chameliers infatigables et endurcis. Le maigre pays, à jamais inexploitable, sur lequel ils vaguent de puits en puits, ne constitue pas un fonds suffisant pour leur vie matérielle. Belliqueux et d'humeur pillarde, comme tous les gens du désert, ils détroussent les caravanes, et, à défaut de voyageurs, se volent les uns les autres. Leurs *ghazzous* audacieux vont chercher le butin à des centaines de kilomètres et exiger le tribut des villes de sédentaires jusqu'à la côte de la mer Rouge. Mais ce n'est pas leur meilleur revenu.

Au contact des populations noires, entre l'Afrique et l'Asie, ils se sont faits, et peut-être n'y sont-ils venus que dans ce but, les courtiers de l'esclavage asiatique : ce sont les derniers négriers. Depuis des siècles, ces chasseurs d'hommes s'en vont puiser dans le réservoir grouillant du continent noir, la vieille Nigritie, et l'échange de la marchandise humaine, du « bois d'ébène » a toujours lieu, en dépit des interdictions et des surveillances de l'Europe humanitaire, sur les marchés de l'Asie musulmane. A ce titre encore plus que comme coreligionnaires, les marchands d'esclaves du Darfour, du Kordofan, du Sennaar, sont encouragés et soutenus par le monde musulman. L'Islam le leur doit. Ils approvisionnent ses harems d'eunuques et de servantes, ils donnent à la paresse et à l'inertie orientales les bras serviles qui simulent le travail et peuvent faire toutes les besognes, et les têtes prêtes à tomber au caprice du maître. Et en même temps ils convertissent, de gré ou de force, et grâce à eux sur l'Afrique noire flotte l'étendard du Prophète.

L'esclavage est d'ailleurs la base de l'état social africain, et le

marchand comme l'acheteur n'ont fait que traduire en article de commerce une coutume traditionnelle [1]. Seulement les chemins qui conduisent de la forêt natale et des rives du Niger, du Congo et du Zambèze aux ports de la mer Rouge et aux marchés de Syrie sont les plus lugubres qu'aient jamais suivis des êtres humains. Les horreurs de ces chaînes d'esclaves, qui se déroulent pendant des centaines de lieues en laissant tomber de leurs mailles des milliers de corps sanglants, ont été trop souvent décrites pour que nous insistions. Ce qu'il faut savoir et retenir, c'est que les pourvoyeurs et conducteurs de ce bétail lamentable étaient les derviches et les mahdistes d'hier. Et comment ils sont devenus derviches et mahdistes, ces Bédouins chasseurs d'hommes, cela est facile à comprendre.

Quand les Égyptiens, conduits par des officiers européens, qui déguisaient d'ailleurs leur nationalité sous les titres de bey ou de pacha et sous un fez ottoman, se présentèrent dans les régions du haut Nil, ils étonnèrent grandement les gens du lieu. Ces musulmans, ces coreligionnaires, arrivaient non seulement en conquérants, mais ils prétendaient abolir la traite des esclaves et tarir les bénéfices d'un commerce reconnu par l'Islam. Pour de farouches simplistes comme les Bédouins, la guerre était la seule réponse à faire à de si étranges exigences. Les Égyptiens furent un temps les plus forts, des gouverneurs s'établirent dans les régions des marchands d'esclaves, à Khartoum, à El Obéid, dans le Bahr el Ghazal, plus loin encore, presque aux sources du Nil, assez armés pour avoir un semblant d'autorité sur les tribus, trop faibles, et quelques-uns trop intéressés, pour pouvoir ou vouloir arrêter le trafic humain. Mais, sur les récits émouvants des voyageurs, l'Europe s'intéressait avec une sentimentalité plus vive aux douleurs des esclaves, des ligues anti-esclavagistes se formaient, des expéditions s'organisaient et couraient sus aux négriers. Plus d'esclaves, plus de revenus, et les pachas égyptiens saignaient à banc le Bédouin !

Un pays ainsi troublé dans ses coutumes comme dans ses intérêts était singulièrement prêt à entendre l'appel à la guerre sainte. Il suffit de la voix d'un marabout pour mettre en selle, lance au poing, tous les cavaliers soudanais. Un compatriote, fils d'un charpentier, Mohammed ben Ahmed, n'eut qu'à se proclamer le Mahdi et tout le Soudan égyptien fut en feu.

1. Niox, *Le Levant, l'Expansion européenne.*

La genèse de ces agitateurs religieux, de Ahmed comme de tous les autres, qui ont germé et germent si souvent en terre musulmane, échappe à l'analyse. On ne peut pas plus les discuter, les traiter d'imposteurs ou de fous, que leur attribuer des vertus extraordinaires et un caractère génial. Leur succès vient surtout de ce qu'ils apparaissent à une heure propice. Ahmed était un obscur derviche, mais un fanatique, un de ces moines mystiques et exaltés, dont la foi décuple l'action. Solitaire, menant une vie austère, il passe d'abord pour un saint; sainteté reconnue, en Islam, vaut titre de noblesse et de commandement. Il commence à parler, il prêche, il a des fidèles, il est persécuté, c'est un martyr, et les croyants s'émeuvent! Puis, de la montagne où il se dérobe aux soldats égyptiens, sa voix sort plus forte, criant la guerre sainte, et par une contradiction étrange, que l'on peut croire calculée, conviant les musulmans du désert à l'union des cœurs, à la communauté des biens, et proclamant à la fois la légitimité de l'esclavage et les droits du traitant. L'instinct religieux et l'intérêt particulier mis ainsi d'accord, les marchands d'esclaves accoururent sous l'étendard du Mahdi. Ce nom de Mahdi est d'ailleurs magique aux oreilles d'un musulman. C'est le Messie promis par le prophète, qui doit plier tout l'univers sous la loi du Coran!

En quelques semaines l'insurrection fut générale, les garnisons égyptiennes décimées étaient réduites à s'enfermer dans les murs peu solides des quelques villes soudaniennes. Et quand l'avis de ces graves conjonctures arrivait au Caire, l'armée égyptienne, en passe de pronunciamiento avec Arabi, n'était pas en mesure de se porter au secours des camarades bloqués; peu de temps après elle n'existait plus, et l'armée anglaise la remplaçait momentanément. Comme pour atténuer l'effet de la victoire de Tel el Kébir, les Anglais, à peine installés au Caire, apprenaient à la fois le soulèvement du Soudan égyptien, le siège d'El Obeid, et le massacre d'une colonne égyptienne de 6,000 hommes, cernés, massacrés et décapités, avec leur chef Youssouf Pacha. Et de Khartoum 6,000 garnisaires et 11,000 chrétiens jetaient des cris de détresse.

Les Anglais n'avaient certes pas prévu de pareilles complications. Qu'allait-il sortir de ce Soudan, où rien ne les attirait encore? N'y avait-il pas à craindre une inondation de hordes fanatisées, plus désastreuse qu'une crue anormale du Nil, sur l'Égypte à peine occupée?

Evidemment le gouvernement anglais éprouva quelque perplexité. Pour garder le Delta et Suez, les sacrifices ne lui paraissaient pas trop lourds, mais risquer des troupes anglaises aux lointaines et perfides régions du Haut Nil, sans savoir exactement le compte Doit et Avoir d'une telle entreprise, cela était en contradiction avec les procédés traditionnels de prudence et d'économie du positivisme anglais.

Il fallait pourtant faire quelque chose. Des Européens, des chrétiens, des troupes égyptiennes étaient là-bas en perdition. Le moins était de leur jeter une planche de salut, une barque de sauvetage. Et l'orage grondait plus fort. C'était El Obeid qui tombait, c'était Slatin-bey prisonnier, c'était le Madhi entraînant tout le Soudan à l'assaut de Khartoum.

Sur le conseil des Anglais, le gouvernement khédivial essaya de reconstituer une armée provisoire avec les rares débris de l'armée vaincue et une levée de fellahs. On réunit 11,000 enrôlés de force, la plupart furent amenés enchaînés, dit un officier anglais. Cette cohue, qui ne valait guère mieux qu'une misérable racaille, *an ill-fed miserable rabble*[1], ajoute le même officier, fut confiée à un officier énergique et audacieux, Hicks-Pacha, et expédiée au secours de Khartoum. Elle y arriva après des fatigues inouïes, qui n'aguerrirent pas les malheureux fellahs. Hicks-Pacha resta d'abord à Khartoum, escarmouchant et essayant de rassembler les détachements égyptiens, puis tout d'un coup, s'étant porté avec tout son monde sur la route d'El Obeid à la rencontre du Mahdi, il disparut dans un des plus sinistres désastres dont l'histoire des guerres fasse mention. Un chamelier nègre échappa seul, unique témoin du drame, qui ne fut connu que par lui.

Cela suffit aux Anglais. La charge d'une Égypte à refaire et à garder leur parut suffisante sans l'aggraver du poids d'un Soudan à reconquérir. Ils prirent le parti le plus sage, en leur qualité de mandataires et de tuteurs de l'Égypte, ils firent la part du feu, avec les précautions nécessaires pour l'empêcher de se propager.

L'évacuation du Soudan fut, à partir de 1883, nettement conseillée par l'Angleterre ; elle l'imposa aux mégalomanes égyptiens, à qui il en coûtait de renoncer aux conquêtes du haut Nil.

Seulement on ne rompt pas le combat engagé sans des retours offensifs qui dégagent le terrain, font reculer l'attaque et permet-

1. *The Egyptian Soudan, Its loss and recovery*, by H. Alford et D. Sword.

tent, avec l'évacuation des blessés, une retraite honorable. C'est ce qui se passa de 1883 à 1885. Et ici se place l'épisode de cet extraordinaire Gordon, l'ancien gouverneur du Soudan, renvoyé à Khartoum pour y recueillir les survivants européens et égyptiens, avec aussi la mission secrète, ceci est bien anglais, de proposer aux tribus révoltées une quasi-indépendance, moyennant des relations de bon voisinage et de bon commerce, — et qui s'enferme dans Khartoum, prétend lutter contre le mahdisme, noblement ne veut pas laisser un seul Égyptien en arrière, engage avec le gouvernement anglais une lutte étrange, s'obstine à ne pas revenir, se laisse bloquer, force, quand il est en danger de mort, l'Angleterre à venir à son secours, et, en fin de compte, lui laisse, avec son héroïque cadavre à reprendre, le meilleur droit qu'elle puisse faire valoir un jour pour s'approprier le Soudan.

Mais au retour de l'expédition tardive de lord Wolseley, qui trouvait Khartoum au pouvoir du Madhi depuis deux jours et rétrogradait sans oser l'attaquer, le Soudan semblait bien perdu pour l'Égypte, et l'Angleterre n'y attachait qu'une importance relative. Cécil Rhodes n'avait pas encore sorti le grand projet de relier le Caire au Cap ! Rien n'autorise pourtant à penser que l'Égypte ait alors renoncé à ce Soudan, qu'elle pouvait prétendre sien et par droit de conquête et par droit de... Nil. Suivant la pittoresque expression de lord Salisbury, ces droits dormirent..... en attendant le réveil. L'Angleterre se chargea de sonner la diane au moment opportun. Ce moment, elle l'a guetté et préparé pendant dix années, de 1885 à 1896, et l'honneur du succès de 1898 lui revient bien tout entier.

II

Quand le khédive Tewfik décrétait le 20 décembre 1882, devant les baïonnettes anglaises, que l'armée égyptienne était dissoute, il ne faisait que constater une réalité. A Tel el Kébir, l'armée d'Arabi avait été dispersée, les fellahs débandés avaient regagné leurs villages, tandis que les mercenaires et aventuriers de sang mêlé remontaient pour la plupart vers le haut Nil et se fondaient dans les bandes mahdistes. Mais l'armée d'Arabi n'était que l'ombre de la vieille armée égyptienne de Méhémet-Ali. Sous les khédives décadents, successeurs du réformateur, cette armée, qui avait eu ses jours héroïques au Soudan, en Grèce, en Syrie, perdit à la fois ses

effectifs et ses vertus guerrières. Ismaël, qui ruina l'Egypte, essaya de refaire une armée, en faisant appel aux officiers français et anglais. Il édicta le service obligatoire, des règles équitables d'avancement et de retraite. Mais l'anarchie politique et financière se répercutait fatalement sur l'organisation militaire, et les 30,000 hommes que put réunir Arabi dans son essai de dictature ne valaient pas leur total. Les fellahs n'étaient que des recrues sans instruction, les officiers, turcs et circassiens pour la plupart, des mercenaires turbulents. Les meilleures troupes égyptiennes étaient alors bloquées au Soudan.

L'armée anglaise victorieuse pouvait donc, en entrant au Caire, se reposer sur ses lauriers, elle n'avait plus un Égyptien à combattre. Au contraire, par une ironie du sort, elle allait peut-être avoir à combattre pour l'Égypte, qu'elle venait de désarmer. Or il est juste de le reconnaître, l'Angleterre est jalouse de la moindre goutte du sang anglais, et au contraire de nations plus généreuses, elle ne le verse qu'à bon escient. Quand elle engage ses troupes, surtout dans une affaire coloniale, dès que l'honneur est sauf ou que la curée est faite, elle sait les retirer à propos, ayant pour principe de garder le bien conquis avec les anciens propriétaires passés à son service.

Entré en Égypte avec 12,000 hommes, le corps expéditionnaire, devenant corps d'occupation, devait être réduit à son minimum, et le Khédive fut tôt invité à former une nouvelle armée native, pas trop faible, pour suffire à la défense du pays, pas assez forte pour porter ombrage au nouveau protecteur. D'ailleurs, l'Égypte fournissant les soldats, l'Angleterre prêtait les cadres.

C'est ainsi que fut constituée en 1883 l'armée anglo-égyptienne à 8 bataillons d'infanterie fellah, avec une proportion convenable des autres armes. Nous ne parlons pas de la « racaille » qu'Hicks-Pacha emmena périr dans les défilés du Kordofan. Dans ce noyau d'armée, dont le premier sirdar fut sir Evelyn Wood, les officiers anglais tenaient les gros emplois. Quatre bataillons étaient entièrement encadrés d'officiers anglais, les quatre autres étaient laissés, pour ne pas décourager et mécontenter les Égyptiens, aux cadres indigènes. Ces bataillons formaient plutôt un corps de police territorial. Les fellahs, quoique triés sur un contingent de 150,000 appelés, n'inspiraient pas alors aux Anglais une confiance telle qu'ils les envoyassent de si tôt aux frontières. Aussi furent-ils obligés de maintenir assez longtemps leur corps d'occupation à un effectif élevé. Mais le contact forcé avec les régions menacées par les

mahdistes leur fit connaître un élément très propre à former une troupe indigène, le noir du Soudan, non pas l'Arabe noir, marchand d'esclaves et mahdiste enragé, mais le noir autochtone du Darfour, du Sennaar, musulman et mahdiste bon gré mal gré, déserteur facile, accourant là où il sentait la vie plus douce, la paye plus sûre, type parfait du mercenaire. Avec ces nègres, de 1884 à 1889, les Anglais organisèrent lentement cinq bataillons de Soudanais, soldats pour la vie, intrépides, téméraires même, têtes dures, mais serviteurs fidèles, à condition de ne pas manquer d'argent, de femmes et de poudre.

Avec leur prudence habituelle, pendant cette période de réorganisation de l'armée native, les Anglais se gardèrent de l'exposer aux coups d'un ennemi dont le prestige inspirait encore l'effroi. Fellahs et nègres, gardant les lignes de communication, peu à peu poussés plus loin, aux avant-postes de la frontière, contemplaient les pointes exécutées par les troupes anglaises et s'aguerrissaient à mesure que le Soudan s'immobilisait.

Le Mahdi était mort en 1885, et l'impulsion que son autorité religieuse avait donnée au groupement des tribus bédouines allait s'affaiblissant sous son successeur Abdullah. Celui-ci, simple chef de tribu, ne pouvant être une deuxième édition du Mahdi, se contentait de se proclamer son khalife et de jouir de l'empire fondé par Ahmed. Mais cet empire, tout de circonstance, n'était pas durable. Coalition d'intérêts de marchands d'esclaves et rébellion contre le despotisme égyptien, entraînement de fanatiques enivrés de victoires sur l'infidèle et l'oppresseur, toutes ces raisons qui avaient rapidement porté le mahdisme à son apogée allaient céder aux causes de désagrégation ressortant du sol et du milieu. L'empire mahdiste, sans frontières naturelles, entouré et composé de déserts, fait de tribus hostiles les unes aux autres, un instant juxtaposées par la force d'un agitateur, sans autre idée qu'une exaltation religieuse, sans autre intérêt qu'un commerce hors nature, devait fatalement disparaître, plus ou moins vite, suivant que les puissances copartageantes de l'Afrique attendraient sa fin naturelle ou jugeraient nécessaire de la hâter violemment.

C'est ce que comprirent les Anglais. Après la mort de Gordon et du Mahdi, tout en faisant bonne garde à la frontière, qu'ils avaient cru opportun d'interposer provisoirement, de Souakin à Ouadi-Halfâ, ils laissèrent le khalife et les mahdistes dans l'isolement où ce dernier semblait vouloir les tenir. Ils voulaient avant tout voir

clair dans cet obscur Soudan, et pour cela ils constituèrent au Caire leur service de renseignements, *the Intelligence department*, qui fut dirigé par de remarquables officiers, et finit par être très au courant de tout ce qui se passait chez les mahdistes.

C'est un fait qu'on semble n'avoir pas bien saisi en France, où l'on admet volontiers, au bénéfice d'une idée préconçue, que les Anglais ont abandonné le Soudan égyptien en 1885, qu'ils ne s'en sont plus occupés, et qu'ils n'y ont pensé de nouveau qu'en 1895, au moment où ils se sont aperçus des progrès de l'expansion française en Afrique, particulièrement vers les régions du Bahr el Ghazal. Ce serait bien mal connaître les Anglais que d'admettre une pareille faute de leur part, ou plutôt, s'ils l'ont commise en 1885 en faisant évacuer par les Égyptiens une région devenue intenable, de croire qu'ils y aient persévéré longtemps. Au contraire, quand on suit attentivement dans les journaux et sur les lieux ce qu'ils ont fait en Égypte depuis 1885, prolongeant indéfiniment leur occupation, prenant à cœur d'angliciser fortement l'administration et l'armée, tenant la campagne contre les bandes encore entreprenantes des vieux lieutenants du Mahdi, on reste convaincu qu'ils ont prévu de bonne heure la reconquête du Soudan et qu'ils ont suivi une ligne de conduite, sinon très franche, du moins très méthodique et très avisée, assumant tous les droits, même dormants, de l'Égypte sur la vallée du Nil. Dans un ouvrage anglais[1] récemment paru, nous trouvons cette assertion nettement corroborée. Nous citons le passage.

« Ce fut à l'instigation de l'Angleterre que l'Égypte évacua les provinces du Nil en 1885. Il était certain que sans le secours de l'Angleterre l'Égypte ne pouvait les garder plus longtemps. Mais le fait de l'abandon de ces provinces n'en resta pas moins sous la responsabilité du ministère existant, et l'Angleterre avait l'obligation de les recouvrer aussitôt que les affaires intérieures de l'Égypte auraient pris meilleure tournure. Il est essentiel en effet à l'existence de l'Égypte que le haut Nil lui appartienne et ne soit pas dans les mains d'une autre puissance. En fait, le Soudan a été appelé la clef de l'Égypte, et qui la tiendrait aurait l'Égypte à sa merci. »

L'auteur ne dissimule pas d'ailleurs que l'action de l'Angleterre fut précipitée par les pointes des Français et des Belges vers le haut Nil, et surtout par les succès des Abyssins sur les Italiens. Mais il est bien acquis, et nous insistons là-dessus avec l'ennui que

1. *The Egyptian Soudan*, cf.

notre politique ne l'ait pas suffisamment observé, que toute cette période, mal connue chez nous, qui va de 1885 à 1896, n'a été qu'une longue préparation, d'abord à incruster le pied anglais sur le Delta, ensuite à assurer la marche vers le Soudan.

Nous arrivons ainsi à 1896, époque où s'ouvre l'acte final, qui comporte, avons-nous dit, trois tableaux. Nous les appellerons, de leur dénouement particulier : Dongola, Berber, Khartoum. C'est dans leur exécution impeccable, que, laissant de côté les griefs et les rancunes contre une politique brutale et déplaisante, nous pouvons admirer l'art et la méthode avec lesquels les Anglais savent frapper un coup décisif. Ici nous sommes obligés de nous excuser d'entrer un peu plus dans les détails techniques, nous suivons une expédition de trois années, dont le mérite et l'heureuse issue résident surtout dans le soin apporté aux détails d'organisation, de mouvement et de ravitaillement.

Le choix des objectifs successifs, Dongola, Berber, Khartoum, témoigne de la sagacité et de la prudence du gouvernement anglais et des officiers qui dressèrent le plan de l'expédition.

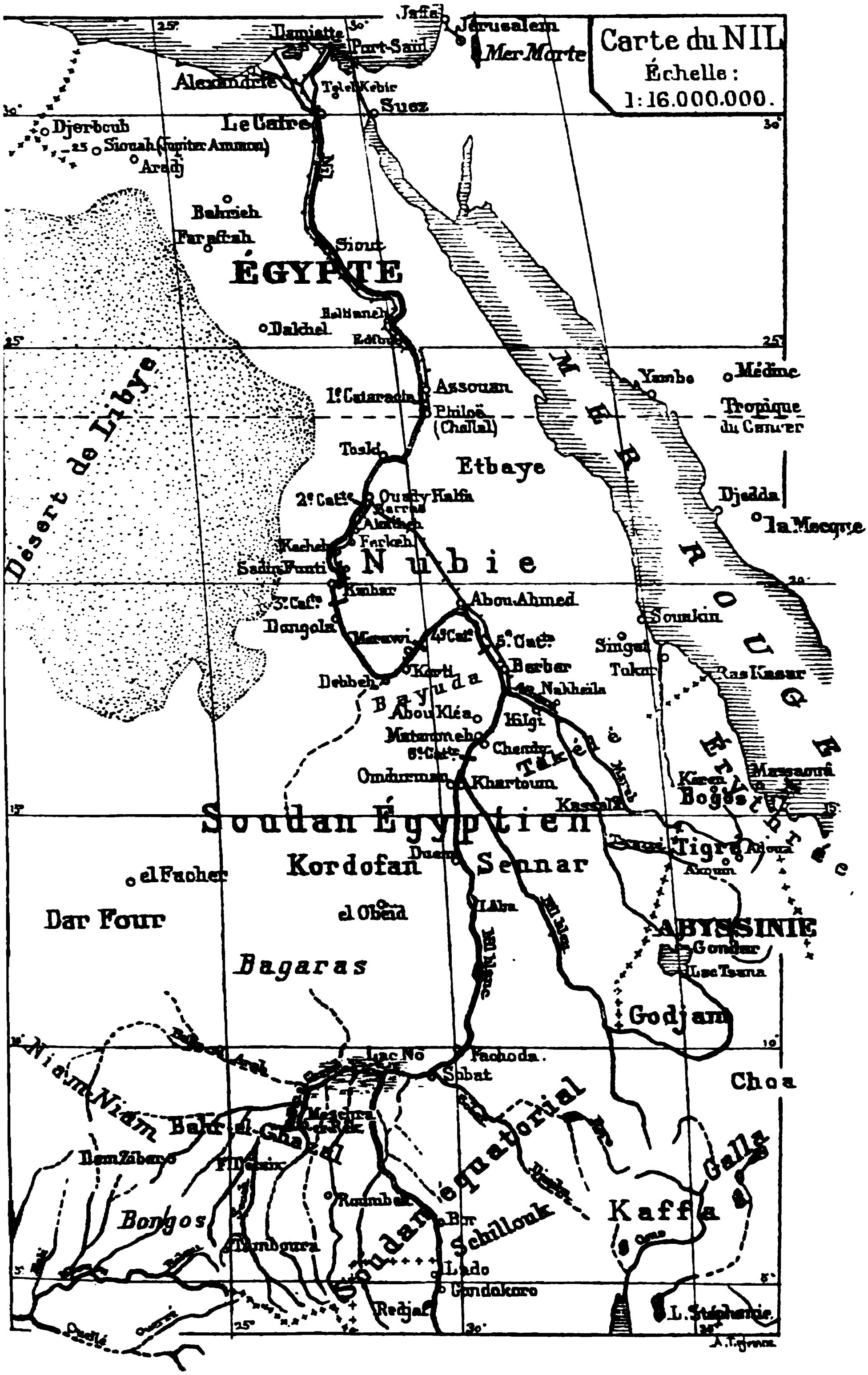
Dongola d'abord. Ce n'est en apparence qu'une diversion en faveur d'une puissance amie, malheureuse dans ses essais d'expansion coloniale, dont quelques troupes sont en mauvaise posture à Kassala, au contact des derviches d'Osman Digma. Mais Kassala n'est qu'un prétexte. Les Italiens n'en ont que le dépôt provisoire. Et si l'on voulait sérieusement aller les y secourir, la route la plus courte et la plus simple vient évidemment de Souakin. Non, Dongola est bien la première étape sur la remonte du Nil, entre la 3ᵉ et la 4ᵉ cataracte. Dongola, c'est toute la Nubie reprise, et l'on est à la grande boucle du Nil, dont l'arc et la corde aboutissent à Khartoum. L'objectif officiel, public, de la campagne de 1896 fut donc la réoccupation de la province de Dongola.

Il a paru d'une politique équivoque que les Anglais n'aient parlé d'abord que de Dongola, et l'on a prétendu qu'ils avaient machiné leurs trois bonds successifs, Dongola, Berber, Khartoum, pour tromper l'Europe, et la France en particulier, sur leurs véritables intentions. C'est enfantin. Et pouvait-on sérieusement s'y tromper? Certes ils n'ont pas corné *urbi et orbi* qu'ils allaient reprendre le Soudan. Suivant leur habitude ils ont travaillé en silence. Mais ils ne pouvaient conduire leur marche autrement, sans s'exposer à des mécomptes. Pour atteindre Khartoum, ils n'avaient en effet qu'une

route pratique, le Nil. Malgré ses détours et ses obstacles, c'était la ligne de communication et de ravitaillement imposée. A droite et à gauche, s'étendait le désert avec ses surprises, ses embûches, le manque d'eau. Le corps expéditionnaire, formé à un effectif suffisant, ne pouvait avancer qu'autant il serait alimenté par le Nil comme par un cordon ombilical. Or le Nil a une navigabilité intermittente, certaines parties de son cours ne sont franchissables qu'à des époques très courtes, d'autres arrêtent complètement les transports, il fallait donc le doubler par une voie de terre, c'est-à-dire par une ligne ferrée. Ainsi s'explique la lenteur apparente de la marche des Anglais, leurs arrêts... et leur succès définitif, par la seule et remarquable organisation de leur ligne d'opérations.

Lorsque fut décidée l'expédition de Dongola, le poste avancé de l'armée anglo-égyptienne sur le Nil était Ouadi Halfa, avec un détachement à Sarras. On allait du Caire à Ouadi Halfa par eau et par voie ferrée. Une ligne de chemin de fer conduisait du Caire à Bellianeh (560 kil.) en treize à quatorze heures. De Bellianeh à Assouan, première cataracte, le Nil était sillonné de nombreuses barques et vapeurs, qui remontaient du Caire. L'obstacle de la première cataracte était tourné par un petit chemin de fer entre Assouan et Philœ (Shellal). De ce point à Ouadi Halfa (335 kil.), le trajet sur le Nil demandait de deux à quatre jours. C'était donc un voyage compliqué de navigation fluviale et de voie ferrée, avec des transbordements. Au delà de Ouadi Halfa, le Nil était interrompu sur un parcours de plus de cent kilomètres par les rapides de la 2e cataracte. Une ancienne voie ferrée, datant de 1885, longeait cette partie du Nil jusqu'à Akacheh; une partie de la ligne avait été détruite par les Mahdistes après l'évacuation du Soudan, mais les troupes avancées de Sarras avaient remis en état le tronçon de Ouadi Halfa à Sarras. Tels étaient les éléments de la ligne d'opérations que les Anglais avaient à leur disposition en 1896.

Le point de concentration des forces destinées à l'expédition de Dongola fut indiqué à Akacheh, ancien terminus de la voie ferrée partant d'Ouadi Halfa, et deux mesures préparatoires furent décidées immédiatement : 1° prolongation de la ligne le Caire-Bellianeh jusqu'à Assouan; 2° réfection et mise en exploitation de la ligne Ouadi Halfa-Akacheh. Les travaux commencèrent de suite. La voie de Bellianeh à Assouan fut terminée seulement en 1897, après la prise de Dongola. La ligne de Ouadi Halfa à Akacheh fut faite au


Carte du NIL
Échelle :
1:16.000.000.
ÉGYPTE
Nubie
Soudan Égyptien
ABYSSINIE
Kordofan
Sennar
Dar Four
Désert de Libye

milieu des troupes et par elles. Un bataillon de chemins de fer, spécialement créé pour ce travail, avec l'aide des corvées de fellahs et de soldats, la mena à une vitesse moyenne de 12 à 1500 mètres par jour, d'abord jusqu'à Akacheh, puis d'Akacheh à Ferkeh, de Ferkeh à Kocheh, au fur et à mesure des mouvements en avant. Les transports de vivres et de matériel n'attendirent pas l'achèvement de ces lignes. Par les voies et transbordements ordinaires, wagons, barques, vapeurs et caravanes, ils vinrent s'accumuler d'abord à Ouadi Halfa, puis à Akacheh, échelonnant les dépôts avec les étapes et les terminus. L'intendance anglaise, ou anglo-égyptienne, fit merveille, paraît-il. Elle eut le temps et l'argent, et si la route offrait quelques difficultés, elle était du moins sûre. Il semblerait résulter des documents anglais que l'on fut surpris au Caire de la brusque décision du gouvernement anglais, et que rien n'était prêt pour l'expédition. Surpris, peut-être, car, en effet, les dates prévues furent anticipées pour les raisons que nous avons données plus haut, mais pas prêt, nous ne le croyons pas, au moins dans le sens général qu'on attache au manque de préparation. L'armée anglo-égyptienne était prête, l'argent ne manquait pas, qu'il sortît des caisses de la Dette ou du Trésor anglais, il n'y avait qu'à savoir se servir des deux, ce qui fut fait.

En 1895, l'armée égyptienne était complètement réorganisée, et son moral valait son effectif. Le corps d'occupation anglais était réduit à 5,000 hommes. L'effectif de l'armée égyptienne, avec ses cadres anglais, se montait à près de 17,000 hommes et plus de 3,000 animaux. Elle comprenait :

Quatorze bataillons d'infanterie (8 de fellahs, 5 de Soudanais, un de dépôt pour l'instruction des recrues); chaque bataillon à 800 hommes;

6 compagnies de méharistes, fantassins montés sur chameaux;

8 escadrons de cavalerie;

7 batteries d'artillerie;

Du génie, du train et des services. Le service médical en particulier était remarquablement organisé : un médecin à chaque bataillon, escadron ou batterie; 32 brancardiers exercés aux premiers soins par bataillon; sans compter les hôpitaux de campagne, volants, sur bateaux, etc., préparés en vue des colonnes soudanaises. L'infanterie était armée du fusil Martin-Henry, l'artillerie attelait des canons Krupp de 6 centimètres, et des mitrailleuses Maxime-Nordenfeld.

Les officiers du cadre anglais, choisis parmi de nombreux candidats, car l'emploi était grassement payé, assuraient une solidité exceptionnelle à ces unités. Les soldats fellahs étaient d'ailleurs sélectés sur un fort recrutement, et les nègres avaient toutes les qualités, comme les défauts, des mercenaires.

A la tête de cette armée était un chef d'une grande valeur, le sirdar Kitchener. Cette figure mérite qu'on s'y arrête. Un chef fait une armée, c'est une vérité banale qu'on oublie trop souvent, et sa valeur morale, qui se répercute sur ses soldats par son action et la confiance qu'il leur inspire, est supérieure aux accumulations des effectifs. Sur le théâtre d'opérations spécial où Kitchener a opéré, il a montré une fois de plus ce que peuvent la prévoyance et la préparation, unies à la décision et au sang-froid, dans la conduite d'une guerre coloniale. Le sirdar Kitchener était d'ailleurs bien préparé au commandement et à la direction de la campagne décisive du Soudan. Servant dans l'armée égyptienne depuis 1883, il était resté en contact permanent avec le Soudan, d'abord comme chef du service des renseignements de la colonne de Bayuda (1884-1885), où il avait fait des reconnaissances d'une hardiesse inouïe [1], puis comme gouverneur du littoral de la mer Rouge, et général commandant les colonnes de 1888 et 1889, pendant lesquelles il avait infligé de sérieux échecs à Osman Digma. Il connaissait donc parfaitement la situation des mahdistes, et se rendait très bien compte de leur affaiblissement et de leur décadence. Aussi, quand il reçut l'ordre d'entamer la campagne de Dongola, et plus tard, de continuer sur Berber, il n'hésita pas à affirmer que l'armée native suffirait seule à cette besogne. Il était d'accord en cela avec le sentiment anglais, et ce ne fut qu'à l'heure décisive du dernier choc qu'il réclama pour les troupes anglaises, et la peine et l'honneur d'y contribuer.

Le télégramme ordonnant l'expédition de Dongola arrivait au Caire le 14 mars. Dès le 24, le corps frontière de Ouadi Halfa et Sarras, composé de trois bataillons soudanais, de deux escadrons, des méharistes et d'une batterie, se portait sur Akacheh, à 130 kilomètres d'Ouadi Halfa, et s'y établissait le 28. Un grand fort était immédiatement construit. Les troupes stationnées dans le Delta et la basse Égypte furent transportées le long du Nil et rejoignirent

1. *Sirdar and khalifa*, par Bennett Burleigh.

en avril. Le sirdar, voulant disposer de toutes ses forces, demanda que la garnison de Souakin fût relevée par des troupes indiennes; il appela immédiatement un des bataillons soudanais de cette place, le neuvième, qui atteignit Ouadi Halfa le 6 avril. L'arrivée du reste de la garnison fut retardée, pour attendre d'abord l'arrivée des troupes de l'Inde, et surtout parce qu'elle dut opérer contre les bandes d'Osman Digma, toujours infatigable, qui menaçait les tribus amies des environs de Tokar.

En juin, le sirdar avait donc autour d'Akacheh 10 bataillons, 7 escadrons, les méharistes et 3 batteries. La voie ferrée se rapprochait d'Akacheh. Ouadi Halfa était le magasin.

Un assez fort parti de derviches était signalé vers Ferkeh, à 25 kilomètres au sud d'Akacheh. Le 6 juin, une colonne légère le surprenait, le bousculait, et le 8 les Égyptiens occupaient Suarda, mis aussitôt en état de défense.

La concentration s'avançait en même temps que la voie ferrée, qui atteignait Kocheh le 25 août. De Ferkeh à Kocheh, par un mouvement en avant, les troupes sont au travail de la voie ferrée. En même temps les canonnières rejoignaient. Le franchissement de la deuxième cataracte, de la *Great Gate*, restera à l'honneur des équipages et des soldats. Chaque canonnière en effet fut enlevée sur les rapides par l'effort de 2,000 hommes tirant sur 5 immenses câbles; chaque bataillon avait son câble et se relevait par moitié tous les quarts d'heure [1].

Pendant ces deux mois un incident grave se produisit. Le choléra sevit sur les troupes. Le bataillon anglais du North Staffortshire, qui avait remplacé à Ouadi Halfa les troupes égyptiennes, fut atteint. Des mesures énergiques enrayèrent l'épidémie.

A la fin d'août, les troupes étaient dirigées sur Sadin-Funti et Absarat. Des tempêtes de sable et la chaleur étouffante faillirent causer un désastre. Heureusement les derviches ne se montraient pas. En même temps la voie était interrompue près de Sarras par des érosions. Le mouvement en avant fut aussitôt arrêté, Sadin-Funti et Absarat occupés, et tout le monde disponible remit en état avec la plus grande rapidité la ligne de communication.

En septembre, le corps expéditionnaire au complet, les troupes de Souakin et les détachements du Nil moyen ayant rejoint ainsi que le bataillon anglais du Staffortshire, était concentré à Doulgo,

1. *The Egyptian Soudan*, cf.

pendant que la ligne de Kocheh s'amorçait sur Absarat, devenu le magasin. Voiliers et vapeurs y avaient déjà transporté vivres et matériel.

La marche décisive sur Dongola peut commencer; on en est à moins de cent kilomètres. Le 14 l'avant-garde quitte Doulgo. Le 19 septembre, les derviches sont débusqués d'Hafir, et la colonne entière passe sur la rive droite du Nil. Le 22, le pavillon égyptien flottait sur Dongola, après une faible résistance écrasée par les obus des canonnières. Les magasins suivaient, à Kerman, puis à Dongola. Sans tarder, les canonnières remontaient le fleuve, occupaient Debbeh et Merawi. Les tribus environnantes firent rapidement leur soumission, et aux premiers jours d'octobre, le bataillon anglais et le sirdar retournèrent au Caire, laissant l'armée égyptienne cantonnée le long du Nil, de Kocheh à Merawi. La voie ferrée allait continuer jusqu'à la troisième cataracte. Le rideau tombait sur le premier acte.

Comme nous l'avons dit, cet entr'acte était dans les prévisions du plan d'opérations. La baisse des eaux du Nil rendait précaires les communications avec l'arrière. Pour aller plus loin, il fallait assurer plus complètement la ligne d'opérations.

A la fin de janvier 1897, Kitchener arrêtait à Londres avec le généralissime anglais lord Wolseley la deuxième campagne, qui devait aboutir à Berber.

De Dongola à Berber, le Nil décrit vers le nord un angle saillant, dont la pointe est à Abou-Hamed, à la hauteur de Dongola. Entre Ouadi Halfa et Abou-Hamed, par le Nil, on compte plus de 1,100 kilomètres, avec deux cataractes à franchir; par le désert, 360 kilomètres seulement. Un changement de ligne de communications s'imposait; la voie ferrée de la première campagne ne pouvait être utilisée. Il fut décidé qu'une voie ferrée de 1m10 serait construite de Ouadi Halfa à Abou-Hamed, en même temps qu'on achèverait la ligne Bellianeh-Assouan. Ouadi Halfa redevenait le grand centre de ravitaillement.

Le travail de la voie ferrée, entamée dès la fin de 1896, marcha rapidement et dans des conditions d'exécution remarquables. Le 15 juillet, le rail était posé sur la moitié du parcours. Pour aller plus vite et garantir la sécurité des travaux, le sirdar décida alors d'enlever Abou-Ahmed au détachement mahdiste qui l'occupait. Le 7 août, après huit jours de marche pénible, une colonne volante

surprenait Abou-Ahmed. En même temps la flottille de canonnières et de voiliers réussissait à franchir la quatrième cataracte. Tous ces mouvements étaient couverts vers le sud par les cavaliers du Bayuda, rentrés dans le giron égyptien. Aussitôt Abou-Ahmed occupé, un deuxième bataillon de chemins de fer, expédié du Caire, conduisait la voie ferrée au devant du tronçon de Ouadi Halfa. La soudure se faisait à la fin de 1897, mais déjà Berber était aux mains du sirdar. Les canonnières balayaient le Nil; le 6 septembre elles jetaient l'ancre à Berber, quelques jours après elles capturaient à Ed Damer les quelques anciennes canonnières égyptiennes, prises en 1885 et utilisées par les mahdistes.

L'occupation de Berber, presque sans coup férir, était l'objectif de la campagne de 1897. Le sirdar arrêta donc la marche en avant. Il arrivait au cœur des territoires du khalifa, et les mahdistes commençaient à s'émouvoir. Pour en finir, le sirdar voulut ne rien laisser au hasard. L'armée égyptienne avait fait ses preuves de bravoure et de constance, mais elle ne suffisait plus à la double tâche qui lui incombait : battre les mahdistes en rase campagne et garder une énorme ligne de communications de 1,900 kilomètres. Kitchener fit appel aux troupes anglaises et, en les attendant, il se préoccupa d'augmenter le rendement de ses magasins en les rapprochant. La voie ferrée s'avançait sur Berber, pendant que des pointes incessantes, exécutées par les canonnières et des détachements mixtes, reconnaissaient les emplacements des mahdistes le long du Nil, et leur voilaient, en les refoulant vers le Sud, les concentrations qui s'opéraient autour de Berber.

Le 18 décembre 1897, l'Italie rendait Kassala à l'Égypte. Aussitôt un détachement s'y installait, et le colonel Parsoons, qui le commandait, attaquait audacieusement, huit jours après, les postes voisins des derviches et s'en emparait.

Tout se dégageait donc pour le choc final, et la faible résistance opposée jusque-là par les derviches prouvait à la fois leur allanguissement et leur groupement instinctif autour du khalifa, soit qu'il attendît ses adversaires à Omdurman, à l'ombre du Mahdi reposant sous la coupole de la grande mosquée, centre du mahdisme, soit qu'il voulût marcher avec toutes ses masses au-devant des forces qui le menaçaient. Sur la demande du sirdar, le gouvernement anglais renforça le corps égyptien d'une première brigade anglaise de quatre bataillons. Trois de ces bataillons rejoignaient le 23 janvier à Abou-Ahmed, le quatrième arrivait seulement le 18 mars.

L'armée anglo-égyptienne comprenait alors quatre brigades : la brigade anglaise et trois brigades indigènes, environ 13,000 hommes, 24 pièces de campagne et 12 Maxim ou Nordenfeld.

Le sirdar la concentra à Kunar, avec ses avant-postes au confluent de l'Atbara. Sa ligne de ravitaillement fonctionnait parfaitement. La voie ferrée le Caire-Assouan-Chellal était ouverte, la ligne Ouadi Halfa-Abou Ahmed se prolongeait jusqu'à Nedi, à mi-chemin de Berber. Le transbordement de la 5ᵉ cataracte se faisait en sécurité. Les magasins continuaient leur progression à Geneneitta, à Berber, à Kunar, avec d'autant plus de précision et d'abondance qu'ils avaient maintenant à fournir des soldats anglais.

En mars, un mouvement en avant des mahdistes fut enfin signalé. L'émir Mahmoud montait vers le nord, traversait l'Atbara et essayait de tourner Berber. Le sirdar ne le laissa pas venir jusque-là. Le 20 mars, il levait le camp de Kunar, et se portait le long de l'Atbara au-devant de Mahmoud. Le 26 mars, les canonnières et un détachement d'infanterie faisaient une pointe hardie sur Chendy, à mi-chemin de Khartoum, et enlevaient les magasins mahdistes qui ravitaillaient Mahmoud. Ce dernier, immobilisé dans son camp de Hilgi, sur la rive droite de l'Atbara, subissait le 8 avril l'assaut des troupes anglo-égyptiennes. C'était la première bataille sérieuse entre Egyptiens et mahdistes depuis l'évacuation du Soudan, et les premières représailles des massacres de 1882 et 1883. 3,000 mahdistes tués ou blessés, 2,000 prisonniers, le reste dispersé, Mahmoud prisonnier, le tableau fut agréable aux Égyptiens, en dépit de leurs pertes assez sérieuses, quatre cents tués ou blessés.

L'entrevue de Mahmoud et du sirdar fut dramatique [1].

« Pourquoi es-tu venu dans ma contrée la piller et la brûler? dit le sirdar.

— J'ai obéi aux ordres du khalifa, répondit fièrement Mahmoud, comme un soldat, sans explication, ainsi que tu le fais pour le Khédive.

— Où est Osman Digma?

— Je ne sais, il n'était pas au combat. Il commande la cavalerie. Tous mes émirs étaient avec moi. J'ai visité mes troupes à 5 heures du matin, j'ai vu qu'elles étaient à leur place, je suis retourné à mon poste de commandement. Suis-je une femme pour m'enfuir? »

La contenance de ce jeune émir, un vrai Soudanais, à peine âgé de

1. *The Egyptian Soudan*, cf.

vingt-huit ans, superbement bâti, ne se démentit pas à Berber, quand on le promenait aux yeux des soldats et des gens du pays, pendant l'entrée triomphale du sirdar victorieux.

Mais ce retour offensif des mahdistes et leur acharnement à la bataille de l'Atbara laissaient un doute dans l'esprit du sirdar. Il ajourna la marche sur Omdurman, d'autant que les eaux du Nil ne permettaient plus le ravitaillement.

Ce sont ces répits, ces prudences, ces retours en arrière, ces arrêts qui sont la caractéristique de cette marche si calculée, et qui témoignent du sang-froid et de l'impassibilité du chef. Combien d'autres, plus nerveux, n'auraient pas eu la force de résister à l'entraînement du succès, au désir d'en finir!

Après la victoire de l'Atbara, au contraire, il redescend sur Berber, il demande du renfort, il rappelle tous les détachements échelonnés sur la ligne de communication, il amasse des vivres, il fait venir des canonnières, il presse la voie ferrée sur Berber.

Le 18 août, il a ce qu'il veut. Une deuxième brigade anglaise est arrivée. Fort Atbara, le grand dépôt, regorge de trois mois de vivres pour les 25,000 hommes dont se compose maintenant l'armée anglo-égyptienne, 10 canonnières tiennent le Nil. La crue du Nil est favorable. Tranquillement, sans bruit, le sirdar a poussé ses troupes à Wad-Abeschi, sur la rive gauche du Nil, au débouché de la 6e cataracte. Les steamers et les barques y apportent les vivres de Fort Atbara. Le secret est bien gardé, les cavaliers alliés battent l'estrade, les correspondants des journaux anglais sont invités à ne pas « câbler », ils peuvent écrire, leurs correspondances seront encore en route quand l'opération décisive sera tentée. Les derviches ne se montrent pas, les espions et les déserteurs d'Omdurman signalent que l'alarme, le découragement, les querelles entre le khalife et ses lieutenants démoralisent les mahdistes. Le sirdar avance sa concentration jusqu'à Wed-Hamed, où le 24 août il passe en revue son imposante armée. Les troupes manœuvrent devant lui comme au camp d'Aldershot, dit l'officier anglais que nous avons déjà cité.

Spectacle solennel, ce chef d'armée qui passe lentement, regardant tous ses officiers et tous ses hommes, sans parler. Ils se comprennent. A 34 milles est l'ennemi à détruire, le barbare vaincu d'avance, Khartoum à reprendre, Gordon à venger!

Alors commence cette marche émouvante de huit jours, en masse, la cavalerie régulière et irrégulière éclairant sur le front et vers le désert, la flottille suivant « au pas » entre les deux rives découvertes

du Nil. Les étapes sont courtes, mais les heures sont longues, les heures de nuit surtout, où les troupes arrêtées, derrière des *zeribas*[1] improvisées, dorment la main sur l'arme, pendant que les sentinelles et les chefs veillent, inquiets aux moindres rumeurs du désert. Et l'on se rapproche d'Omdurman, jusqu'à le voir à portée de canon. Les cavaliers, les méharistes accourent hors d'haleine. Quarante mille mahdistes piétinent et hurlent au large de la ville, vers l'ouest. L'attaque est proche, on la sent terrible et désespérée. La dernière nuit, la nuit du 1er au 2, nous nous la représentons énervante, derrière les levées de terre de la zeriba. A toute minute il semble qu'on va entendre le grondement de la charge, les cris formidables des fanatiques, profitant de la nuit pour surprendre l'adversaire. Et la nuit se passe, l'aube revient. Le sirdar et les officiers anglais se demandent où est le khalifa, étonnés de ne pas avoir été attaqués. Le combat de nuit est la seule chance, non pas de victoire, mais de lutte proportionnée, qu'ait le khalifa. Il la laisse échapper, va-t-il falloir le poursuivre?

Mais on entend le canon de la flottille qui bombarde Omdurman, et voici qu'à six heures, devant le fer à cheval des retranchements égyptiens, au fond de la plaine qui s'étale entre deux collines, apparaît une longue ligne blanche, surmontée de drapeaux. Les éclaireurs fuient devant elle, elle approche, elle charge avec les cris d'usage, et soudain elle s'affaisse. Les faux invisibles des Martini-Henry et des Maxim ont passé, et comme des fleurs coupées, les cavaliers du désert tombent par tranches successives. Puis c'est l'armée égyptienne qui sort à son tour de son immobilité, elle s'avance au milieu des cadavres, le sirdar vigilant au centre; de nouvelles charges l'assaillent et sèment à leur tour le champ de bataille de burnous blancs. Le Khalife éperdu voit son étendard enlevé, tout tourbillonne autour de lui, les feux des Anglo-Égyptiens n'épargnent ni ceux qui chevauchent encore, ni ceux qui se redressent à terre : à onze heures et demie tout est fini, et des mahdistes il ne reste plus que des partis débandés en fuite vers l'ouest. Nous avons voulu simplement noter une impression de cet extraordinaire massacre, les détails sont connus de tous, et le résultat aussi. Omdurman traversé le soir sur de nouveaux cadavres, les prisonniers européens délivrés, l'entrée à Khartoum, le Soudan reconquis. L'âme de Gordon dut tressaillir aux hourrahs retentissant dans son

1. *Zeriba*, retranchement, levée de terre.

palais en ruines. Le premier acte du sirdar fut de rendre l'honneur funèbre à l'héroïque vaincu.

Le nom du vainqueur d'Omdurman restera en effet à côté de celui du vaincu de Khartoum. Comme l'a dit le *Times*, « le sirdar avait gagné la batailled'Omdurman trois semaines avant de la combattre ». Nous dirons mieux, il avait vaincu les mahdistes avant de les combattre, par la seule force d'une marche en avant où rien n'avait été laissé au hasard.

Il nous semble inutile de résumer et de conclure. Les faits parlent d'eux-mêmes. Mais, en terminant cet exposé, qui finit par paraître une apologie, de la marche des Anglais d'Alexandrie à Khartoum, nous ne pouvons nous empêcher de rapprocher les deux hommes que le hasard a mis en face l'un de l'autre, quelques jours après la bataille d'Omdurman, à Fachoda. Le sirdar victorieux, fort de toute une armée, qui, à 2,000 kilomètres de sa capitale, venait d'abattre les barrières qui s'opposaient à l'expansion civilisatrice, rendait hommage à l'officier intrépide et obstiné dont l'arrivée inopinée à Fachoda était aussi le résultat d'une marche de 2,000 kilomètres, méthodique et préparée autant qu'elle pouvait l'être. Mais dans quelles conditions différentes ! L'un a tout, la voie ferrée, un fleuve magnifique, l'argent, les hommes, l'appui moral et matériel de son gouvernement; l'autre est en pays inconnu et hostile, sans chemins, cherchant sa route, forçant les rivières noyées dans la forêt ou dans la brousse à porter son humble canonnière, ne recevant que de rares communications et des ravitaillements incertains, avec une poignée d'hommes et peu d'argent, presque oublié dans sa lointaine aventure, et atteignant pourtant le but pas à pas, gagnant les populations noires, battant les quelques derviches égrenés dans ces régions, et tout cela à force d'énergie de la part des chefs et des soldats, mais aussi parce que Marchand a prévu et assuré dans la mesure du possible sa ligne de ravitaillements. La grande et savante marche de Kitchener, comme l'avancée audacieuse de Marchand, resteront non seulement des faits historiques, mais comme les meilleurs exemples des expéditions coloniales, et aussi une leçon éclatante des résultats qu'on peut obtenir quand on mesure les moyens au but.

Capitaine MALLETERRE.

DE L'ATLANTIQUE AU NIL[1]

L'année 1890, on l'a dit bien souvent, marque une date décisive dans l'histoire de l'expansion européenne en Afrique; et la fameuse bulle d'Alexandre VI qui divisait l'univers entre l'Espagne et le Portugal aura eu son pendant[2] cette « année-là ». On ne saurait nier en effet que les diverses conventions relatives au continent noir qui ont été conclues en 1890[3] ne constituent, avec l'acte de Berlin de 1885, comme la charte territoriale de l'Afrique, dont elles opéraient le dépècement, car si, depuis huit ans, elles ont dû subir bien des corrections, les grandes lignes qu'elles avaient tracées subsistent dans l'ensemble. Mais en l'état des connaissances géographiques, les négociateurs de 1890 n'avaient pu donner à leur œuvre ce caractère définitif qui eût évité les conflits futurs; près des côtes seulement le dessin des possessions européennes avait quelque précision; dans l'intérieur on avait dû se contenter d'indiquer vaguement les sphères d'influence de chaque nation copartageante. C'était vraiment le triomphe de ces « annexions sur le papier » qui donnent aux cartes des pays nouveaux un aspect géométrique si

1. Bibliographie. — *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, mensuel depuis 1891. *Le mouvement géographique*, Bruxelles, mensuel. *Parliamentary papers* : Egypt n° 2 (1898). — Egypt n° 3 (1898). Correspondance diplomatique sur les affaires du Haut-Nil. La seule traduction in extenso des deux Blue-books qui ait paru en France a été publiée dans le *Bulletin du Comité de l'Afrique française* (n° de novembre 1898). — Documents diplomatiques (livre jaune), Afrique. 1881-1898. — Sur les droits de l'Egypte sur le Soudan et le traité anglo-congolais du 12 mai 1894, voir dans les *Annales de la Chambre des Députés :* Documents parlementaires. Annexes 1894, n° 653 des documents très intéressants publiés par M. Deloncle. *Cartes* : comme carte d'ensemble consulter la carte d'Afrique de Vivien de Saint-Martin et Schrader (Hachette). Pour les progrès des Belges au nord et leurs excursions, et pour le développement de notre colonie du Haut Oubangui on pourra se contenter de la feuille Afrique de l'*Année cartographique* (sixième année, 1895), Hachette.

2. De Vogüé, *Spectacles contemporains*, p. 280.

3. Convention anglo-allemande du 1er juillet 1890.

Déclarations échangées entre les gouvernements français et anglais à la date du 5 août 1890.

Convention anglo-portugaise du 20 août 1890.

particulier et « qu'une diplomatie persévérante cultive ensuite comme des germes de réclamations et de titres pour l'avenir [1] ». Il restait à rechercher sur le terrain le tracé normal de ces frontières, il fallait surtout assurer, d'une manière *effective*, suivant les stipulations de l'acte de Berlin, l'occupation de ces vastes *hinterlands*. Il en est résulté un prodigieux élan d'exploration, une sorte de fièvre de missions de tout ordre, mais surtout d'ordre politique. Elles ont coûté déjà bien des existences et ont permis à nos contemporains de renouveler des exploits et des héroïsmes d'un autre âge.

Dans cette sorte de course au clocher pour la prise de possession des terres africaines, il est juste de reconnaître que nous ne nous sommes pas laissés distancer par nos rivaux. L'honneur n'en revient pas exclusivement à notre gouvernement; il faut en reporter une grande partie à une association privée, à ce *Comité de l'Afrique française* qui, fondé en 1893, n'a cessé depuis lors, avec un esprit de suite et une initiative des plus louables, de poursuivre la reconnaissance et l'occupation de notre domaine africain.

De cette œuvre d'expansion de l'influence française nous voudrions raconter brièvement un des plus récents épisodes : la marche qui a conduit une poignée d'hommes — Marchand et ses compagnons — de l'Atlantique au vieux Nil, en rattachant le récit de ce voyage aux événements qui se sont produits dans l'Afrique centrale durant ces dernières années. Il serait difficile de l'en isoler, car il fait partie de cette série d'efforts qui ont amené la France, l'Angleterre et l'État du Congo à occuper peu à peu certaines portions des anciens domaines du khédive, de ce Soudan égyptien que l'ambition de Méhémet-Ali avait donné à son pays et que la persévérance des successeurs du grand pacha n'avait cessé d'accroître jusqu'au jour où l'explosion soudaine d'un élan de fanatisme vint l'arracher de leurs mains.

I

On pourrait diviser en trois groupes, d'importance du reste très inégale, les possessions directes et les zones d'influence qui constituaient en 1890 le lot de la France dans l'Afrique continentale, à savoir : Obock et ses dépendances, l'Afrique occidentale (Sénégal, Soudan, Sahara, établissements du golfe de Guinée), enfin le Congo. De ces trois groupes, celui dont les progrès territoriaux parais-

1. Discours de M. Hanotaux à la Chambre des Députés, 7 juin 1894.

saient, et paraissent encore, pour le moment du moins, le plus difficiles, est Obock, limitrophe d'un puissant état indépendant, l'Abyssinie. Mais dans les deux autres groupes nous ne trouvions à l'extension de notre influence d'autres obstacles que ceux que pouvaient nous créer par leur activité les colonies européennes voisines.

Dans la région du Niger et de l'Afrique occidentale, il s'agissait de souder entre elles nos diverses colonies. L'œuvre était difficile; elle a pourtant été menée à bien, et l'on sait qu'elle n'a été achevée que tout récemment, par la convention du 14 juin 1898, conclue entre la France et la Grande-Bretagne, et par la capture de Samory, notre ennemi infatigable.

Au Gabon-Congo, groupe plus compact, il s'agissait non plus de réunir entre elles des colonies éparses, mais d'étendre normalement notre influence au nord, dans la direction du Tchad, à l'est vers le cours supérieur des affluents de droite du Congo.

Dans la direction du Tchad, Crampel se lança courageusement, en août 1890; quelques mois plus tard il périssait misérablement dans un guet-apens. Après lui, la mission Dybowski qui s'avança jusqu'à 7° 30 de latitude nord; Maistre, qui lui succéda et qui rejoignit la Bénoué et le Niger après un magnifique voyage (1891-1892), continuèrent son œuvre à peine ébauchée. C'est aux efforts de ces hommes courageux, joints à ceux de M. de Brazza sur la haute Sangha, que nous dûmes de conserver l'accès de la Bénoué et une large portion de la vallée et du cours du Chari lorsque fut conclue, entre la France et l'Allemagne, la convention du 4 février 1894. Cette convention, en délimitant les frontières communes au Cameroun et au Congo français, nous laissait ouverte la route du Tchad. Il était réservé à M. Gentil, au cours d'une brillante mission (1895-1898) dont il revient à peine, de faire flotter sur le lac mystérieux le premier vapeur dont l'hélice ait fait remuer ses eaux.

Dans la direction de l'Est, c'est-à-dire dans la direction de l'Oubangui, nous nous trouvions en contact avec un état nouveau, l'État indépendant du Congo, dont la jeune activité s'exerçait alors tout près de nos possessions. Il ne semblait pas qu'il pût jamais y avoir de difficultés entre les Belges et nos agents, la frontière commune ayant été fixée en 1887 par une convention dont le texte ne paraissait contenir aucune obscurité. « La convention de 1887, a dit M. Hanotaux[1],

1. Discours à la Chambre des Députés, 7 juin 1894.

peut se résumer d'un mot : l'action politique de la France et celle de l'État du Congo étaient séparées dorénavant, d'abord par le grand fleuve Oubangui, puis par le 4e parallèle. » L'État indépendant s'engageait à s'abstenir de toute action au nord de cette ligne, la France au sud. Mais cette convention, l'État indépendant ne l'avait acceptée qu'à contre-cœur et il fit, peu après qu'elle eut été signée, tout son possible pour en éluder les dispositions essentielles; ses agents ne tardèrent pas à franchir les limites établies par l'accord de 1887, et de 1889 à 1894 se produisit sur nos territoires du Congo ce que l'on pourrait appeler l'invasion belge. Sans en retracer tous les détails, il convient d'en indiquer les traits principaux, en reconnaissant que ces efforts, bien que contraires aux stipulations des actes qui réglaient les rapports des deux colonies, témoignent en eux-mêmes d'un remarquable esprit d'initiative et d'une grande puissance d'expansion.

En mai 1889, le capitaine Van Gèle partait de Léopoldville avec huit européens pour reconnaître le Haut-Oubangui. Faisant de Zougo (en face de Bangui), qu'il avait atteint le 25 juin, sa base d'opérations, il rayonna sur le Kouango et le Bengho, remonta jusqu'au confluent du M'Bomou et de l'Ouellé, explora la seconde de ces deux rivières et, dépassant la frontière de l'État indépendant, poussa jusqu'à Bangasso, à 4° 49′ de latitude nord.

Le capitaine Van Gèle n'avait fait que traverser ces régions ; le lieutenant de la Kéthulle y séjourna, et passa plus de deux années au pays des Niam-Niam, principalement à Rafaï, où il demeura de longs mois à la cour du sultan de ce nom, avec lequel il avait noué des relations. Il rayonna de là au nord du M'Bomou, fonda un poste par 8° 10′ de latitude nord, sur l'Ada, affluent du Bahr-el-Arab, dans le bassin de Nil, par conséquent, et envoya plus au nord encore une reconnaissance occuper Hofrah-en-Nahas. En 1894, c'est le lieutenant Hanslet qui explora le haut Kotto, affluent de droite de l'Oubangui, à l'ouest du pays traversé par le lieutenant de la Kéthulle, mais toujours bien au delà de 4° de latitude nord et de l'Oubangui, limite conventionelle de l'État indépendant.

Ces expéditions qui avaient un caractère militaire furent conduites avec mystère, dit M. Wauters dans un ouvrage tout récent [1], « car elles n'avaient pas seulement pour but la reconnaissance et l'occupation des confins septentrionaux de l'État, mais aussi l'extension

1. *L'État Indépendant du Congo*, Bruxelles, 1899, in-18, p. 74.

territoriale, la conquête de provinces nouvelles, au nord vers le Darfour, à l'est jusqu'au Nil ».

Nous ne rappellerons pas les nombreuses violations de territoire de moindre importance, les taxes perçues par les agents du Congo au nom de leur gouvernement, etc.

Dès 1892 la situation était devenue très délicate entre les postes belges et les postes français que M. Gaillard d'abord en 1891 (à Mobaï, aux Abiras, à Yacoma), M. Liotard ensuite, envoyé dans le Haut-Oubangui en décembre 1891, avaient fondés successivement. Les conflits d'attributions étaient incessants et l'on pouvait craindre d'un moment à l'autre des faits plus graves, causés par la surexcitation réciproque des agents des deux gouvernements.

Sur de premières observations présentées à Bruxelles par le gouvernement français, les agents du Congo revinrent en arrière, mais les empiétements se renouvelèrent bientôt : « on épiloguait sur les noms divers que les géographes, indigènes sans doute, donnaient au fleuve Oubangui ; on ne reconnaissait plus comment il était possible de le distinguer de ses voisins, on ne savait plus si c'était vers le nord ou vers le sud qu'il fallait le diriger... [1] ». Des négociations furent, en 1892, entamées entre Paris et Bruxelles : le gouvernement du Congo désirait nous amener à partager, sur le papier, une partie du bassin du Nil, en cherchant à justifier son installation au nord du 4e parallèle par la négligence de la France à occuper ces régions « sans maître ». Mais le gouvernement français ne voulait pas consentir à renoncer aux avantages de la convention de 1887 pour des promesses extrêmement vagues ; d'autre part il était désireux de ne pas porter atteinte à l'intégrité de l'empire ottoman, dont ces territoires avaient fait partie : les négociations n'aboutirent pas. En 1894 elles furent reprises sans plus de succès.

C'est alors que l'État du Congo, voyant qu'il était impossible de nous faire entendre raison, se retourna vers l'Angleterre et conclut avec cette dernière puissance la fameuse convention du 12 mai 1894. Par cette convention dont on a tant parlé depuis, la Grande-Bretagne concédait à bail au roi Léopold, souverain de l'État indépendant du Congo, pour toute la durée de son règne, tout le Bahr-el-Ghazal, la moitié de l'ancienne province de Fachoda et la portion située à l'ouest du Nil des anciennes provinces égyptiennes de Lado et de l'Equatoria. A l'expiration du règne du roi Léopold, la portion de

1. Discours de M. Hanotaux à la Chambre des Députés, 7 juin 1894.

ces territoires située à l'ouest du 38° de longitude E. de Greenwich devait seule demeurer en la possession de l'État indépendant, le bail cessant pour les territoires compris entre ce 30° degré et le Nil [1].

En retour, l'État du Congo reconnaissait la convention anglo-allemande du 1er juin 1890 et donnait à bail à la Grande-Bretagne une bande de terre d'une étendue de 25 kilomètres en largeur, allant du lac Tanganyka au lac Albert-Édouard [2]. Tout l'avantage de cette convention était pour l'Angleterre. Elle donnait au Congo des territoires ne lui appartenant pas, sur lesquels elle n'avait d'autres droits que ceux que lui avait reconnus complaisamment en 1890 l'Allemagne, qui n'avait rien à faire dans ces régions; en échange elle y gagnait la possibilité, grâce à la bande de terrain que lui cédait le Congo, de relier ses possessions de l'Afrique centrale à son protectorat de l'Est africain. C'était, une fois le Soudan égyptien reconquis sur le khalife, la réalisation assurée du grand projet de Gecil Rhodes : le chemin de fer du Cap à Alexandrie.

L'Allemagne, dont la colonie de l'Est africain était limitrophe du Congo et qui ne se souciait pas de voir se substituer à ce voisinage celui de l'Angleterre, protesta et obtint du cabinet de Londres la renonciation à l'article 3 (bande de territoire); le sultan protesta de son côté au nom de l'intégrité tant de fois affirmée et tant de fois violée de son empire; la France enfin, dont cette convention oubliait manifestement les droits et déchirait les traités précédemment conclus avec le Congo, fit entendre de sévères représentations à Bruxelles. A la Chambre française, un débat eut lieu [3], au cours duquel, M. Hanotaux, ministre des affaires étrangères, affirma l'intention du gouvernement de « défendre avec sang-froid, mais aussi avec énergie, les intérêts et les droits dont le pays lui avait confié la garde ». Le commandant Monteil, qui avait été depuis quelques mois désigné pour occuper dans le Haut-Oubangui les fonctions de commissaire du gouvernement, fut invité à rejoindre son poste sans retard; déjà les troupes dont il devait prendre le commandement l'avaient précédé sous les ordres du capitaine Decazes.

Ces préparatifs demeurèrent heureusement inutiles. Le 14 août 1894 l'État indépendant signait avec la France une convention qui substituait à l'est de l'Oubangui, à la frontière établie par la convention

1. Article 2.
2. Article 3.
3. 7 juin 1894.

de 1887, le M'Bomou jusqu'à sa source, et au-delà la ligne de partage des eaux des bassins du Congo et du Nil.

Ce nouvel arrangement qui, suivant le mot de M. Wauters, « était un peu un traité de paix », en ramenant l'État du Congo au sud du M'Bomou, nous ouvrait l'accès du Nil. Il est dès lors tout naturel que nous ayons considéré le « fleuve béni des Musulmans » comme le terme normal de notre expansion vers l'est. Entre son bassin et celui du Congo, il n'existe pas de ces limites géographiques qui tracent à un pays le champ de ses revendications [1]. La ligne de partage des eaux? Elle est très incertaine, réduite à un seuil peu élevé, insuffisant pour faire obstacle aux relations entre des régions que son peu de hauteur ne suffit pas à délimiter avec netteté.

M. Liotard, commissaire du gouvernement dans l'Oubangui, devenu autonome, avait été chargé de réoccuper les postes et le pays abandonnés par les Belges et d'étendre progressivement notre influence dans la direction du Nil. Il consacra à la première partie de sa mission la fin de 1894 et toute l'année 1895, procédant avec ce tact infini, avec cette science profonde des moyens à employer avec les indigènes qui lui ont acquis dans toute la région une autorité morale considérable. Mais ces admirables qualités ne pouvaient malgré tout suppléer à l'insuffisance des moyens d'action dont il disposait; ceux-ci devenant de moins en moins appropriés à son objectif à mesure qu'il l'élargissait, on décida à la fin de 1895 [2] de lui expédier les renforts indispensables à la complète exécution de ses desseins. Comme notre extension graduelle vers le haut Nil pouvait nous amener tôt ou tard à trouver sur notre chemin les derviches, il convenait de fournir à M. Liotard les moyens de résister à une attaque possible. La mission de ravitaillement comprendrait donc une ou deux compagnies de ces solides troupes sénégalaires qui se sont toujours attiré l'estime des chefs appelés à les commander, et quelques officiers européens. Il fallait pour les diriger un homme qui joignît à une complète expérience des choses d'Afrique de l'esprit d'initiative et l'art de « débrouiller »; on choisit pour ce rôle difficile le capitaine d'infanterie de marine Marchand, qui avait durant sept années d'explorations et de com-

1. Dès 1883 Gordon et Sir Samuel Baker prédisaient que l'évacuation du Soudan par l'Egypte serait inévitablement suivie d'une occupation française. (*Saturday Review*, 28 janvier 1898).

2. Et non en 1896, après que l'expédition anglo-égyptienne du Soudan eut été décidée, ainsi qu'on l'a prétendu en Angleterre (voir un article signé « Diplomaticus » dans le *Fortnightly Review*, déc. 1898).

bats dans l'Afrique occidentale donné des preuves très remarquables d'endurance et d'énergie.

Ainsi la mission confiée au capitaine Marchand n'était que la conséquence naturelle de la politique d'expansion qui nous avait conduits de l'Atlantique aux bords du bassin du Nil. Devions-nous nous arrêter là, et nous était-il interdit d'acquérir sur le fleuve lui-même ou ses affluents une situation que, dès 1894, l'Angleterre accordait au Congo dans la région des lacs, qu'elle-même occupait sur son cours inférieur et en Égypte? Voulions-nous, comme on l'a prétendu, relier notre colonie du Congo à Obock, par l'intermédiaire d'une puissance amie qui aurait pu nous céder à bail, elle aussi, certaines portions de son territoire? L'hypothèse n'est pas invraisemblable, quoiqu'elle ne soit pas prouvée encore. « L'Angleterre prétendait couper la poire africaine dans le sens de la longueur; nous l'aurions partagée dans le sens de la largeur, voilà tout. » On peut cependant poser une question : quelle était, au moment où le capitaine Marchand se mettait en route, la situation au point de vue international des territoires vers lesquels il se dirigeait, et ne nous exposions-nous pas à des difficultés diplomatiques en en poursuivant l'occupation?

II

Quelle était donc, au commencement de 1896, la situation internationale des territoires vers lesquels allait se diriger l'expédition du capitaine Marchand, ou pour parler plus exactement, que le développement normal de nos possessions du Congo allait nous conduire à occuper? Il est très difficile, presque impossible même de répondre avec précision à une question pareille. Elle était et elle est encore très controversée.

Suivant les uns, ces vastes régions n'avaient qu'un maître, un maître en deux personnes, le sultan et le khédive, l'un n'étant que l'émanation de l'autre. Sans doute, disent les apôtres de la légitimité, l'Égypte a évacué ses anciennes provinces du Soudan, mais ce n'est pas sans esprit de retour : leur occupation par des hordes barbares ne saurait faire disparaître les droits qu'avait acquis au gouvernement égyptien une possession de plusieurs années : vienne une occasion favorable, et le khédive rétablira son autorité sur des territoires qu'il n'a abandonnés qu'à la force brutale, sans en consentir la cession par un acte régulier.

Cette théorie, que l'on pourrait appeler « la théorie de la conti-

nuité des droits du khédive », a été jusqu'à l'année dernière celle que soutenait le gouvernement français. Nous avons vu plus haut qu'en protestant contre la convention du 12 mai 1894, le cabinet de Paris s'était appuyé sur le principe de l'intégrité de l'Empire ottoman, dont les territoires visés par cette convention faisaient partie, aux termes mêmes des divers firmans concédés aux khédives par la Sublime-Porte [1]. Nous avons vu de même le souci du respect des droits de l'Égypte empêcher le gouvernement français d'accueillir en 1892 les ouvertures de l'État du Congo. Du reste, officiellement, le gouvernement britannique ne pouvait contester cette thèse; dans les annexes de la convention du 12 mai 1894, Lord Kimberley déclarait « ne pas ignorer » les droits du sultan et du khédive, sur les territoires qu'il cédait à bail à l'État du Congo. Tout le monde semblait donc admettre avec M. Hanotaux que les droits du sultan et du khédive seuls *planaient* encore sur ces régions du Soudan et de l'Afrique équatoriale [2]. Ç'a été l'opinion du marquis de Salisbury quand il s'est agi de demander au gouvernement français l'évacuation de Fachoda. Il n'a pas craint de faire appel pour exprimer sa pensée à une image quelque peu hardie : selon lui, en effet, les droits de l'Égypte étaient demeurés *dormants* durant l'occupation derviche et pouvaient fort bien être réveillés par la destruction du pouvoir du khalife [3].

Quel que soit le bien fondé de cette théorie, il faut reconnaître que, en faveur de la thèse contraire qui veut que les territoires abandonnés par l'Égypte soient devenus, par le fait même de cet abandon, *res nullius*, on peut invoquer d'excellents arguments.

Et tout d'abord, disent ses partisans, les textes abondent qui témoignent que le gouvernement khédivial avait abandonné définitivement et spontanément ses anciennes provinces : « Le soulèvement du Soudan, écrivait le 15 mai 1885 Nubar Pacha, président du Conseil, à Emin Pacha, gouverneur de l'Equatoria, oblige le gouvernement de Sa Hautesse à *abandonner* ces régions. » Lorsqu'un an auparavant Gordon avait été envoyé à Khartoum, c'était avec la mission expresse d'*évacuer* le Soudan; « il venait, dit Slatin Pacha [4], liquider la situation » et le firman par lequel le khédive le nommait gouverneur général du Soudan était rédigé dans ce sens. Une fois

1. Et notamment le hatti-chérif du 13 février 1841.
2. Sénat, 5 avril 1895.
3. Livre jaune sur les affaires du Haut-Nil, dépêche du baron de Courcel du 10 octobre 1898, n° 17.
4. Dans son livre si curieux : *Le Soudan à feu et à sang.*

Emin séparé de l'Egypte par l'insurrection victorieuse, on n'avait jamais cherché à correspondre avec lui, et lorsqu'enfin, en 1889, Stanley, mandataire du gouvernement khédivial, qui contribuait aux frais de son expédition pour 350,000 livres, eut rejoint le pacha philosophe, il lui remit l'ordre d'évacuer la dernière province de Soudan où flottait le drapeau égyptien.

Ce n'est que sept ans plus tard que le gouvernement du khédive songea à reconquérir son empire perdu : il semblait l'avoir oublié depuis dix ans. Sans doute, c'est un laps de temps bien court pour l'histoire, mais enfin comment admettre qu'on puisse s'opposer à l'occupation par des tiers de territoires que l'on a évacués depuis dix ans au nom de droits que la conquête étrangère, fût-elle une conquête barbare, a brutalement anéantis?

Telles étaient et telles sont encore les deux thèses en présence. Nous avons essayé de les résumer rapidement, l'une et l'autre, sans entrer dans la discussion des textes sur lesquels chacune s'appuie, et sans chercher à tirer une conclusion dans l'un ou l'autre sens. Il faudrait, pour élucider une question aussi embrouillée, de longues pages; nous laissons le soin de la résoudre à ceux qui feront, quand le moment sera venu, l'histoire du conflit du Haut Nil, de ses antécédants, et des négociations auxquelles il a donné lieu.

Qu'il nous suffise de rappeler l'incident au cours duquel se manifestèrent jusqu'à l'évidence les divergences de vues qui séparaient le gouvernement français du cabinet de Londres, ce dernier penchant plutôt jusqu'à ces derniers temps pour la théorie de la *res nullius*, malgré les déclarations officielles que nous avons vues. C'était en 1895 : le gouvernement anglais, ayant appris notre intention de poursuivre jusqu'au Nil l'expansion de notre colonie du Congo, jugea bon de nous donner un avertissement par la bouche du sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères. Celui-ci, Sir S. Grey, au cours de la séance de la Chambre des Communes du 20 mars 1895, déclara, en s'appuyant sur la convention anglo-allemande de 1890 et la convention anglo-italienne de 1891, que la sphère d'influence « britannique » couvrait tout le cours du Nil[1]. A quoi M. Hanotaux répondit en rappelant les droits de l'Égypte sur ces vastes régions et en réservant l'avenir[2].

1. Dans une lettre au *Times* Sir S. Grey rectifia et prétendit avoir dit : « les sphères d'influence égyptienne et britannique », mais cette correction, si importante, n'a pas été conservée dans le texte de ce discours publié par le livre bleu. *Egypt*, n° 2 (1898), p. 17.

2. Sénat, 5 avril 1895.

Nous n'insisterons pas autrement sur cet incident; faisons seulement remarquer qu'on en resta là et qu'aucune négociation ne fut engagée pour rendre plus nette une situation assez mal définie. A vrai dire il était difficile d'en engager une, et il est probable qu'à cette époque le gouvernement anglais, intéressé à éviter toute discussion approfondie, ne se serait pas facilement prêté à une conversation sur ce sujet. Il en résulta un malentendu regrettable, chacun des deux gouvernements étant bien décidé à s'en tenir à sa déclaration, sans tenir aucun compte — et sans avoir à tenir compte, officiellement du moins — de discours parlementaires qui ne constituaient pas, ainsi qu'on l'a fait remarquer [1], une communication diplomatique. Il était dès lors facile de prévoir quelles difficultés se présenteraient lorsque, par la force des choses, on serait amené à discuter non plus sur des principes ou de vagues questions de droit, mais sur des faits précis d'occupation quelconque, par l'une des deux puissances, d'un point de la vallée du haut Nil et des anciennes possessions de l'Égypte au Soudan.

III

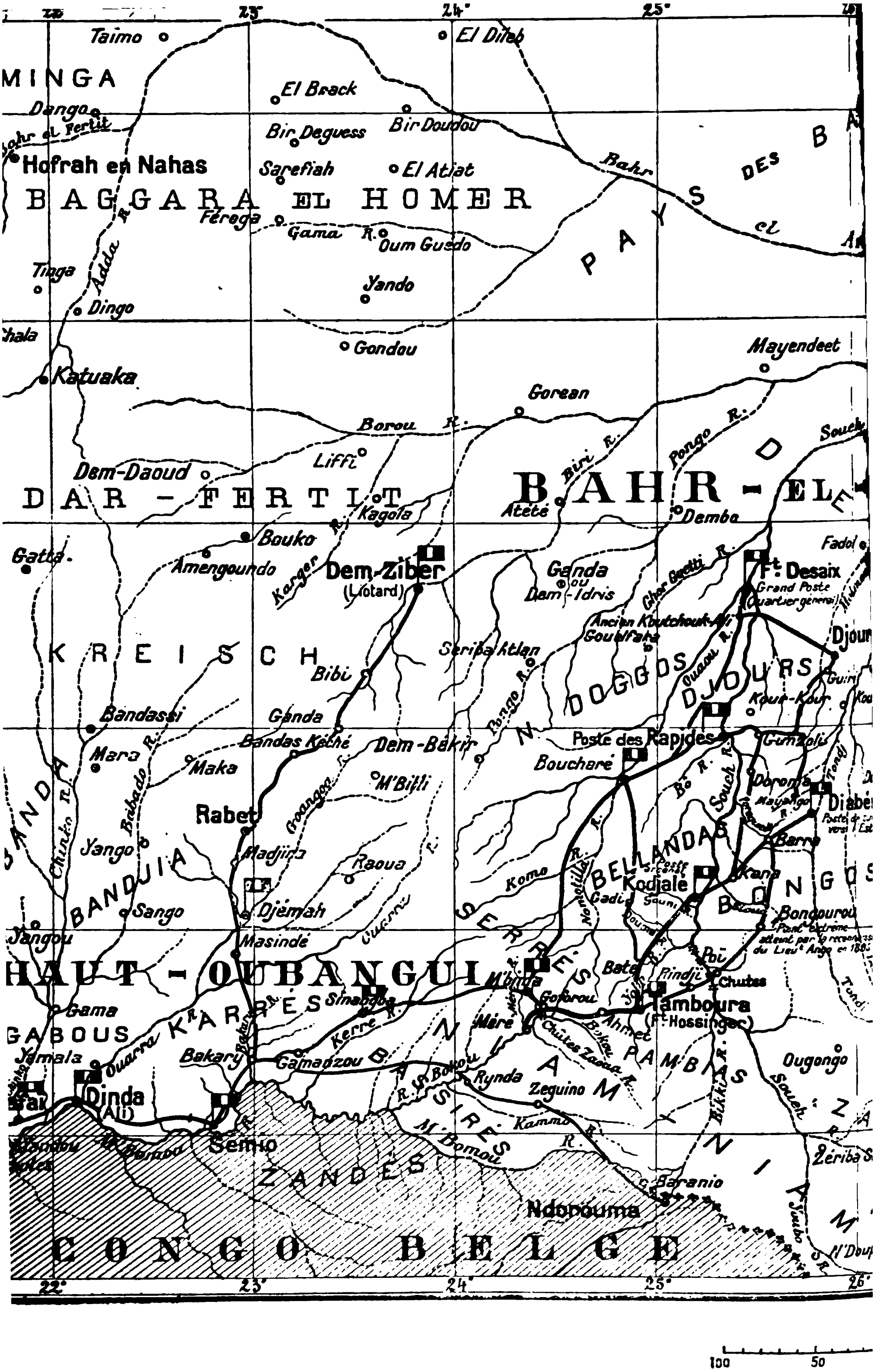
En fait, on ne s'était pas laissé arrêter par d'aussi subtiles distinctions de droit, et les voisins de l'ancien Soudan égyptien n'avaient pas laissé de considérer comme ouverte la succession du khédive depuis que les derviches occupaient en maîtres ces vastes régions [2].

Nous avons vu plus haut les tentatives de l'État indépendant pour s'installer dans le Bahr-el-Ghazal du côté de l'ancienne Equatoria. Les efforts du Congo ne furent pas moins constants et, rencontrant l'acquiescement de l'Angleterre, ils ont abouti à un résultat plus satisfaisant pour l'ambition du jeune État.

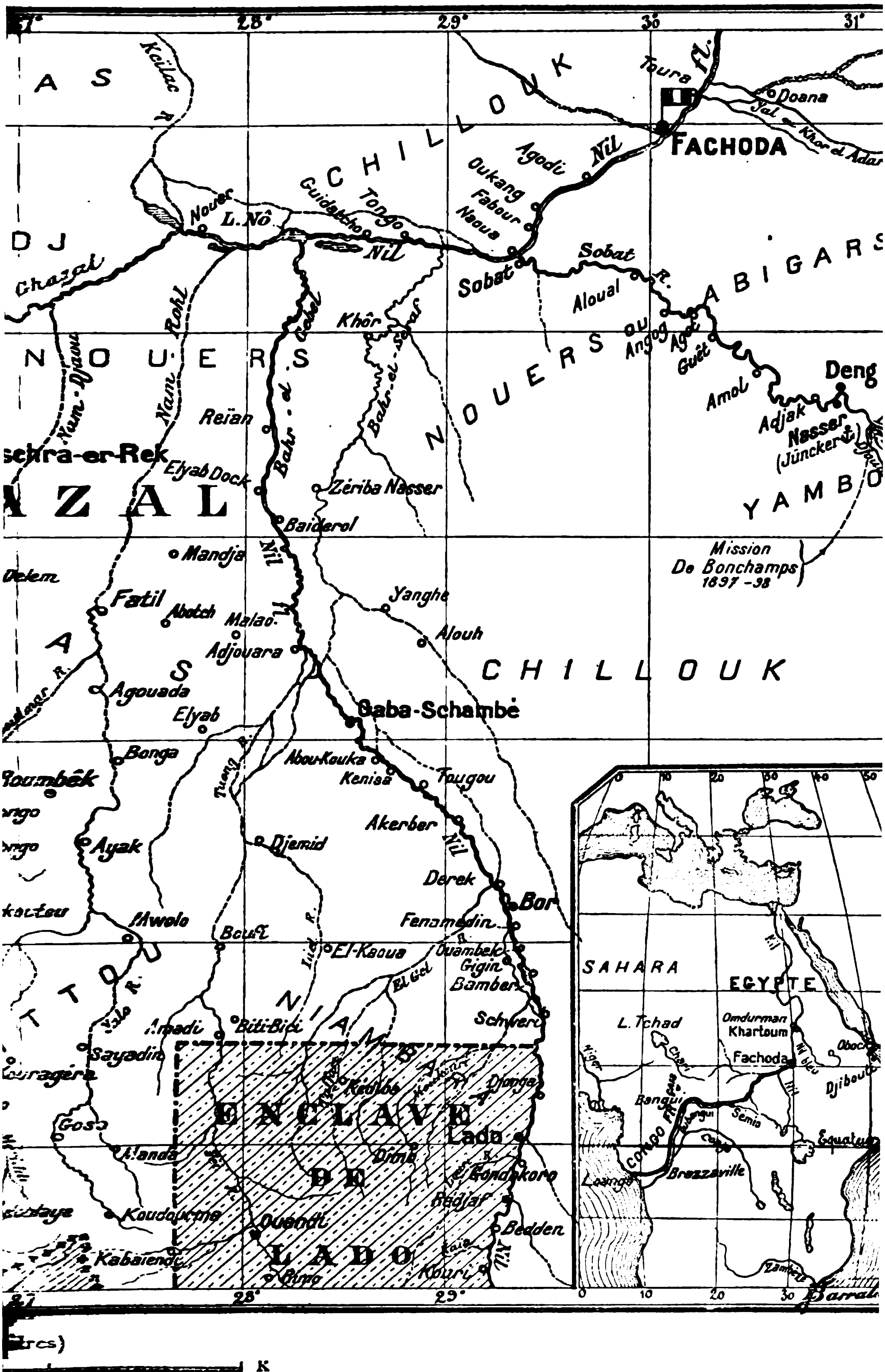
On sait que Stanley avait proposé à Emin d'entrer avec ses troupes au service du roi Léopold, et lui promettait le titre de général et 250,000 francs par an; le pacha ayant refusé, il fallait trouver un autre moyen. En mai-juin 1891, à Djabbir, entre le M'Bomou et l'Ouellé, s'opéra la concentration d'une très importante et très mystérieuse expédition, sous les ordres du commandant Van Kerckhoven. Organisée sous le prétexte de protéger les frontières

1. Blue book : Egypt, n° 2 (1898), dépêche de lord Kimberley à lord Dufferin du 14 août 1894, appendice n° 2.

2. Voir dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 mai 1894 un très intéressant article de M. H. Dehérain sur *la Succession de l'Egypte dans la Province équatoriale*.



MINGA
Hofrah en Nahas
BAGGARA EL HOMER
PAYS DES B
BAHR-EL
DAR-FERTIT
KREISCH
HAUT-OUBANGUI
CONGO BELGE
Dem-Ziber
Ft. Desaix
Rabet
Dinda
Semio
Tambourа
Kodjale
Poste des Rapides
Ndorouma



FACHODA
CHILLOUK
NOUERS
NOUERS ou ABIGARS
Nil
Sobat
Deng
Nasser (Jüncker)
YAMBO
Mission De Bonchamps 1897-98
Meschra-er-Rek
GHAZAL
Bahr-el-Ghazal
Bahr-el-Zeraf
Zériba Nasser
Baiderol
Mandja
Fatil
Abotch
Malao
Adjouara
Yanghe
Alouh
Agouada
Elyab
Saba-Schambé
Bonga
Abou-Kouka
Kenisa
Tougou
Djemid
Akerber
Ayak
Derek
Bor
Mwolo
Fenamedin
El-Kaoua
Ouambek
Gigin
Bamber
Schweri
Amadi
Biti-Bidi
Sayadin
ENCLAVE DE LADO
Lado
Gondokoro
Redjaf
Bedden
Kouri
Kabaiendi
Koudourma
SAHARA
EGYPTE
L. Tchad
Omdurman
Khartoum
Fachoda
Bangui
CONGO
Brazzaville
Loango
Equateur
Djibouti
28°
29°
30°
31°
K 100 200

nord-est de l'État contre les incursions des Arabes, elle parvint à créer sur l'Ouellé toute une série de postes solides. Mais son but véritable était l'extension de l'État jusqu'au Nil et l'occupation de l'ancienne province d'Emin, ou du moins de la partie de cette province qui est située sur la rive gauche du fleuve. La mort de son chef, tué par accident le 10 août 1892, n'arrêta pas sa marche; en septembre de la même année elle atteignit le Nil, non loin d'Ouadelaï. Mais en s'avançant ainsi au nord, elle se heurta bientôt aux troupes du khalife; il fallut leur livrer plusieurs combats, et vers la fin de 1894 leur abandonner les postes de Kiri, Muggi, Laboré, Doufilé, dont le capitaine Delaughe, chef de l'expédition, avait pris possession le long de la rive gauche du Nil dans l'été de 1893.

Sur ces entrefaites, l'accord du 12 mai 1894 dont nous avons rappelé plus haut les dispositions principales étant intervenu, l'État indépendant n'eut plus qu'à prendre possession de ce que l'on a appelé l'enclave de Lado [1]. Pour mener à bien cette œuvre importante on fit appel à l'expérience du baron Dhanis et on lança sous ses ordres vers le Nil une expédition nombreuse. Son avant-garde seule comptait 3,000 hommes; elle se mit en marche en septembre 1896. L'ensemble aurait été en état d'affronter victorieusement les derviches. Par malheur, le 14 février 1897 une révolte des troupes indigènes et, dit-on, d'une partie du personnel européen, éclata; plusieurs officiers furent massacrés par leurs soldats rebelles. Ce fut un véritable désastre; à l'heure actuelle, la révolte n'est pas encore terminée malgré plusieurs défaites sanglantes infligées aux insurgés, et sa répression a nécessité des opérations longues et pénibles.

Le commandant Chaltin fut plus heureux. Il partit en septembre 1896, lui aussi, de Doungou, arriva au Nil le 14 février suivant, le jour même où les troupes du baron Dhanis se soulevaient, et le 17 du même mois, après avoir culbuté dans deux combats livrés dans la même journée les bandes mahdistes, il occupait la ville de Redjaf, dont la forte garnison évacuait la citadelle dans la nuit qui suivit. Les derviches ont depuis cette époque tenté à plusieurs reprises de surprendre Redjaf, et, en 1898 même, les troupes de l'État ont eu à subir un rude assaut, mais ces tentatives n'ont jamais réussi et n'ont pas empêché les Belges d'occuper le 16 juillet 1898 ce qui

1. Improprement, comme le fait remarquer M. Wauters. Lado n'existe plus; il vaudrait mieux dire l'enclave de Redjaf.

reste de Lado, et où l'on a pu utiliser certains bâtiments[1]. Il est probable que les succès du sirdar et la conquête par l'armée anglo-égyptienne du Soudan septentrional contribueront dans une large mesure à assurer à l'État du Congo la tranquille possession de l'enclave de Lado.

Pendant que les Belges occupaient ainsi la rive gauche du Nil, l'Angleterre cherchait à en atteindre la rive droite en étendant le plus possible vers le nord son protectorat de l'Est africain et ne montrait pas plus d'égards que l'État du Congo pour les droits « dormants » du khédive. Sans retracer même brièvement l'histoire de ce protectorat[2], rappelons seulement que la convention anglo-allemande du 1er juillet 1890 en reconnaissait l'existence en donnant comme limite occidentale à la sphère d'influence britannique la ligne de partage des eaux du Congo et du Nil. Mais il y a loin de la coupe aux lèvres; les derviches occupaient la plus grande partie de cette sphère d'influence et le gouvernement britannique ne se souciait pas à entreprendre au Sud une guerre contre eux avant que l'Egypte se fût avancée par le nord. Il fallait attendre. On attendit, et en 1895, au mois de mars, le comte de Kimberley pouvait encore affirmer à M. Decrais[3] que l'Angleterre n'avait pas dépassé l'Ounyoro et qu' « aucune instruction n'avait été donnée qui pût autoriser une marche en avant de ce côté »[4]. En parlant ainsi le noble lord n'engageait pas l'avenir : et il faisait bien, car il est probable que si son exécution avait été différée, le plan d'extension au nord de l'Ouganda n'en existait pas moins.

Il fallut pour qu'on cherchât à le réaliser l'annonce de la mission Marchand, dont la vraie destination était connue à Londres malgré l'extrême réserve que l'on avait gardée en France, et la décision prise par le gouvernement du khédive, on sait sous quelle pression, d'entreprendre la campagne du Soudan. On décida alors l'envoi d'une expédition qui, partie de l'Ouganda, tâcherait de précéder Marchand et de rejoindre l'armée anglo-égyptienne sur le Haut-Nil. Le major Macdonald, qui avait à son actif un séjour de plusieurs années dans l'Afrique orientale et avait participé au tracé du chemin de fer de Monbara à Victoria, en reçut le commandement.

1. Il y a en ce moment en garnison à Lado 328 hommes avec 4 canons, et à Redjaf 981 et 5 canons.

2. Voir l'article déjà cité de M. Dehérain, et le *Temps* des 23 et 25 septembre 1898.

3. *Parliamentary papers*, Egypt, n° 2 (1898).

4. Il est à croire que c'est entraîné par la guerre contre le roi de l'Ounyoro que le major Owen envoya en 1894 planter le pavillon anglais à Ouadelaï.

Le but avoué était la recherche des sources de la rivière Juba, qui forme la frontière entre les possessions britannique et italienne [1]. En réalité, il s'agissait, comme nous l'avons dit, de devancer le capitaine Marchand [2]. A défaut d'autre preuve on pourrait se contenter de l'ordre qui fut donné d'adjoindre aux 300 soldats soudanais qui devaient en former l'escorte, quelques denkas et quelques shillouks [3].

Le major Macdonald avait quitté l'Angleterre au mois de juin 1897, un an après que Marchand était parti de Marseille, et avait atteint en septembre le lieu de concentration, mais, le 21 de ce même mois, au moment où il se mettait en route, les Soudanais de l'escorte se révoltèrent [4]. Tout comme le baron Dhanis l'année précédente, le major Macdodald dut employer les troupes restées fidèles à la poursuite des rebelles. On croyait avoir bientôt fini : en réalité la répression prit de longs mois : elle a coûté la vie de plusieurs Européens, il a fallu faire venir, pour la compléter, des troupes de l'Inde, et l'on craignit même un moment de voir l'insurrection gagner l'ensemble du protectorat. Le major Macdonald se trouvant paralysé et contraint d'employer à faire rentrer ses soldats dans l'ordre les ressources et les munitions destinées à des opérations sur le Nil Blanc, une autre expédition fut préparée au commencement de l'année dernière.

Organisée par M. Cavendish, neveu du duc de Devonshire, elle devait avoir pour objectif la jonction du Sobat et du Nil Blanc, autant dire Fachoda. Comme l'expédition Macdonald, elle n'était qu'une mission de voyageurs désireux d'explorer les alentours du lac Rodolphe, mais, comme ces voyageurs devaient être une dizaine (presque tous des officiers), comme ils devaient emmener avec eux 400 hommes armés, 400 chameaux, et des vivres pour quatre ans, on peut douter de l'intérêt scientifique qu'on disait être leur but. On a annoncé, puis démenti son départ, et l'on n'en a plus eu de nouvelles certaines.

Enfin les débris de l'expédition Macdonald ont été récemment

1. Voir les instructions du major Macdonald dans l'appendice du *Blue book* intitulé : Africa, n° 2 (1898).

2. C'était aussi l'opinion de Sir Charles Dilke. Séance de la Chambre des Communes du 3 mars 1898.

Voir aussi la *Saturday Review* du 4 décembre 1897.

3. *Blue book*, Africa, n° 2 (1898), p. 2.

4. Voir sur cette révolte le *Rapport du Commissaire de S. M. dans l'Ouganda sur la récente révolte des troupes soudanaises du protectorat* (*Parliamentary papers*, Africa, n° 10, 1898), on y trouvera l'exposé complet des causes qui l'ont provoquée et le compte rendu des opérations qu'il a fallu entreprendre pour l'apaiser.

groupés sous les ordres du major Martyr et il se confirme qu'ils descendraient en ce moment le Nil; l'expédition aurait occupé Doufilé au commencement d'octobre 1898 [1], après avoir pris possession en passant de Fatiko et de Faradjock.

Comme on le voit, l'Angleterre et le Congo occupent les deux rives du haut Nil dans l'ancienne Equatoria, et le succès de l'expédition anglaise ne peut plus faire de doute, grâce à l'appui qu'elle recevra de la forte armée anglo-égyptienne qui a pris Omdourman; mais ce ne sera qu'un succès relatif. Macdonald, aussi bien que Cavendish, s'ils étaient arrivés à Fachoda l'été dernier comme ils en avaient formé le projet, y auraient trouvé installée la mission française du capitaine Marchand, dont le moment est venu de retracer les efforts.

IV

Le capitaine Marchand avait quitté la France le 15 juin 1896 [2]. En passant à Libreville il prit une partie du personnel de sa mission qui s'y trouvait réuni, et le 24 juillet l'expédition au complet était rassemblée à Loango. Elle comprenait les capitaines Simon, Baratier, Germain; le lieutenant de vaisseau Morin; l'enseigne de vaisseau Dyé; les lieutenants Mangin et Largeau; le médecin de la marine Emily; l'interprète Landeroin; 12 sous-officiers français et 150 artilleurs sénégalais. Nous sommes loin, on le voit, des milliers d'hommes qu'on avait donnés au baron Dhanis et même des 300 soudanais du major Macdonald.

De Loango à Brazzaville, première étape de la mission, il ne semblait pas que l'on dût rencontrer de difficultés; on était en pays connu et le sentier de 550 kilomètres qui relie les deux stations est constamment parcouru, en temps ordinaire, par les caravanes de porteurs qui effectuent le voyage en 25 ou 30 jours [3]. Pourtant, quand Marchand arriva à Loango, cette route était impraticable. Depuis le 1[er] juin elle était coupée par une insurrection des populations qui habitent aux environs du gros village de Makabendilou. Deux caravanes avaient été massacrées, et 500 porteurs, chargés

1. Voir le *Temps* du 26 novembre dernier.

2. Un récit étendu de la mission Marchand a paru dans le n° d'octobre du *Bulletin du Comité de l'Afrique française*.

3. Aujourd'hui cette route a été abandonnée par le commerce et l'administration, qui préfèrent naturellement employer le chemin de fer de Matadi au Stanley Pool. Mais en 1896 il s'en fallait de deux ans que cette ligne fût achevée.

des premiers colis de la mission, avaient jeté leurs chargements dans la brousse pour échapper plus vite à un sort semblable.

Il fallait pourtant passer, et faire parvenir à Brazzaville 6 à 7,000 charges; on eut recours aux grands moyens. M. de Brazza proclama le pays en état de siège et confia le commandement supérieur au capitaine Marchand lui-même, avec les pouvoirs les plus étendus sur tout le personnel administratif. La répression prit deux grands mois, au bout desquels la pacification était à peu près complète. Grâce à une sage combinaison de sévérité et de douceur, on avait retrouvé des porteurs, dont le recrutement était devenu presque impossible, commencé la construction d'une route de quatre mètres et assuré la sécurité des caravanes par l'établissement d'une série de postes solides; au fur et à mesure du rétablissement de l'ordre, les caravanes étaient expédiées de la côte par toutes les voies, fluviales ou terrestres. Le 18 septembre, tout le matériel avait quitté Loango, et Marchand se mettait lui-même en route, pour Brazzaville. Il n'y arriva que dans les premiers jours de novembre, ayant en chemin livré un combat important et failli mourir de la fièvre. « Mais, écrivait-il à un ami, j'ai tant de fois *failli* mourir en Afrique que je finis par ne plus y prendre garde. »

Il fallait maintenant transporter de Brazzaville aux Abiras[1], point terminal de la navigation fluviale, l'énorme matériel d'une mission qui pouvait durer plusieurs années et qui devait se suffire à elle-même, sans compter sûr des ravitaillements toujours difficiles à assurer. Or les grands vapeurs ne vont que jusqu'à Bangui. Au delà un service de batellerie fut organisé par le premier groupe de la mission qui avait quitté Brazzaville dès le 17 novembre avec 2,000 colis, sur quatre vapeurs; on y employa 250 pirogues, des chalands, trois en aluminium de 10 mètres de longueur, restes de la mission Monteil, deux en acier et un petit vapeur, le *Faidherbe*, à qui M. Dyé avait réussi à faire franchir les rapides de Bangui, mais qui ne rendit pas pour le remorquage les services sur lesquels on comptait, la baisse des eaux l'ayant immobilisé à Kouango dès le mois de mars 1897.

Pendant ce temps, Marchand, prévoyant qu'un second vapeur pourrait être utile à la mission, faisait venir de Loango, où ils gisaient presque abandonnés, les 800 morceaux du vapeur le *d'Uzès* et on procédait à leur montage sur les bords du Pool, où il fut lancé

1. Au confluent du M'Bomou et de l'Ouellé.

au commencement de mars 1897. Le lendemain Marchand se mettait lui-même en route avec le troisième groupe de la mission et les 1,300 dernières charges; le second, avec 1,100 colis, était parti depuis le 13 janvier. Entre temps, il avait fallu faire une seconde campagne pour achever la pacification du Congo français.

La concentration devait s'effectuer à Semio, d'où l'on gagnerait le Bahr-el-Arab par Dem-Ziber; c'était la route de terre, la seule possible à première vue pour une expédition dont le matériel ne comprenait pas de bateaux démontables. La flottille était réunie aux Abiras, où on devait la laisser pour prendre la direction de Rafaï et Den-Liben, lorsque le capitaine Marchand reçut le 18 avril 1897 à Kouango, où il venait d'arriver, une lettre de M. Liotard qui bouleversait tout son plan d'action. M. Liotard, au commencement de l'année 1896, avait occupé Tambourah et depuis n'avait cessé de négocier prudemment l'occupation de Dem-Ziber. Assuré d'un succès prochain par ses seules ressources, il priait Marchand, dans l'intérêt même du développement de notre influence, d'abandonner la route de Dem-Ziber et de prendre la route de Tambourah et de la Meshra-el-Reck, c'est-à-dire la route fluviale. « C'était, écrit Marchand, le renversement de tous nos plans préparés depuis 1895 et dans lesquels j'avais soigneusement évité cette route de Tambourah qui aboutit à la Meschra, c'est-à-dire à un véritable cul-de-sac infranchissable sans bateau, puisque le fameux marécage du Ghazal interpose ses 500 kilomètres de boues et d'eaux en avant du Nil et Fachoda. » Ce fut un terrible moment d'angoisses, mais il fut très court. Devant les arguments que faisait valoir M. Liotard Marchand s'effaça, et, une heure après avoir reçu cette lettre, il expédiait aux divers groupes de la mission l'ordre de suivre la nouvelle voie. Comme on ne pouvait songer à s'y engager sans bateaux, sous peine de se condamner à l'insuccès, il décida en même temps de transporter toute sa flottille, c'est-à-dire le *Faidherbe* et les chalands d'acier et d'aluminium, du bassin du Congo, dans celui du Nil : des Abiras à la rivière Soueh, à travers un pays presque inconnu. C'était une œuvre gigantesque, que tous croyaient impossible. Des Abiras au Soueh il y a en effet 1,000 kilomètres. La route normale suit la vallée de M'Bomou qui se réunit à l'Ouellé tout près des Abiras pour former l'Oubangui. Mais le M'Bomou dans son cours inférieur, des Abiras à Baguessé, n'est pas navigable. Entre ces deux points il est obstrué par cinq grandes chutes et trente petites, sans compter les rapides. Quant au cours supérieur, en amont de

Baguessé, il était totalement inconnu et les indigènes n'avaient même jamais osé s'y aventurer en pirogue. Allait-on se trouver contraint de traîner les bateaux pendant 1,000 kilomètres? Dans ce cas il était probable que nul n'en reviendrait. Voici comment on procéda.

En mai, les officiers de la mission firent soigneusement l'hydrographie du cours inférieur du M'Bomou, en relevant tous les obstacles, qui furent tournés au moyen de sections de route, et la flottille alla des Abiras à Baguessé : tantôt naviguant sur les courts biefs praticables avec l'aide des piroguiers Banzyris, tantôt empruntant pour franchir les chutes les routes de terre sur lesquelles 17 à 1,800 indigènes tiraient les bateaux avec des cordes. Après deux mois de ce rude labeur le cours inférieur du M'Bomou fut franchi et le 20 juin 1897 la flottille flottait en amont de Baguessé, ayant derrière elle la région des montagnes et des chutes, heureusement franchies sans accident. Quant au cours supérieur de la rivière qui, nous l'avons dit, était inexploré, il révéla par bonheur le 1er juin au capitaine Baratier, qui avait été chargé d'en faire la reconnaissance, un superbe bief navigable de 800 kilomètres de long qui le conduisit le 3 août à Méré, au confluent de l'Ada et du Bokou, à 70 kilomètres seulement de la Soueh (sous-affluent du Nil) et à 3,330 kilomètres de Brazzaville.

La flottille suivit sans difficulté et le 10 septembre la concentration s'opérait à Méré. Il fallait maintenant reprendre les tirages pour la conduire au Soueh, mais auparavant il fallait trouver le point où la Soueh devient navigable. Marchand s'en chargea lui-même.

Il partit en avant le 5 août vers l'est, dans la direction de Rumbeck; il tenait à se renseigner sur la situation des Belges dans l'enclave de Lado et des Anglais à Ouadelaï. Rassuré sur les mouvements de ses compétiteurs, il revint au Soueh et s'abandonna au courant dans un tronc d'arbre creusé, avec quatre tirailleurs et quatre indigènes. Il fit ainsi en trois jours, à raison de 120 kilomètres par jour à la descente, une reconnaissance de cette rivière; le retour fut pénible, mais il n'importait : le chemin était jalonné, on pouvait lancer la flottille et le convoi sans crainte.

En un mois les tirailleurs, aidés d'un millier d'indigènes, ouvrirent une route de 160 kilomètres de long sur 3 mètres de large, réunissant le débarcadère de la Méré, extrémité navigable du Congo-Oubangui, M'Bomou-Bakou, à l'embarcadère de Kodjalé, sur la Soueh, commencement de la navigabilité de la ligne Soueh-Waou-Bahr-el-Ghazal-Nil.

El-Kodjalé devenait poste-arsenal avec cales de réparation et de montage pour la flottille. En même temps on occupait Fort Desaix tout près de l'ancien Koutchouk Ali, à 7 kilomètres en aval du confluent de la Soueh et du Bahr-el-Ghazal, et Fort Desaix devenait le grand quartier général. Entre les deux, on créa le poste des Rapides. A l'est de la ligne déterminée par ces trois postes et qui était la ligne d'opérations, on fonda Diabéré, poste de surveillance vers l'est; à l'ouest, Boucharé, pour relier la Soueh à Dem-Ziber, que M. Liotard occupait définitivement dans l'été de 1897. En novembre 1897 la flottille était dans la Soueh et Marchand pouvait écrire qu'il avait alors « une situation de toute-puissance : sept chalands ou boats d'acier ou d'aluminum, un vapeur sous pression (*le Faidherbe*, commandant Dyé [1]), pouvant me conduire où je veux, n'importe où dans le Nil ».

Durant toute la fin de 1897 et les premiers mois de 1898 le gros de la mission séjourna à Fort Desaix. La vie y était facile, les vivres en abondance et tandis que depuis Bangui il avait fallu le plus souvent se contenter des ressources emportées par la mission, sur les bords de la Soueh la richesse de la faune assurait les approvisionnements.

En attendant que la hausse des eaux permît à la mission de prendre la route du Nil et de Fachoda, le but vers lequel on s'efforçait depuis près de deux ans, on compléta la prise de possession du Bahr-el-Ghazal par l'occupation de Djour-Ghathas, de Roumbeck, pendant que l'enseigne Dyé commençait l'hydrographie du Soueh et que le lieutenant Largeau reconnaissait le Bahr-el-Hom et faisait un levé de la Waou. Ainsi la mission Marchand n'avait pas été seulement un raid audacieux, une marche rapide à l'aventure : elle ne s'était pas contentée de *passer* vite; elle avait assuré l'autorité de la France dans ses nouvelles possessions par la création de postes nombreux, et ces postes étaient de vrais centres, avec casernes, magasins, jardins et plantations : œuvre admirable étant donné le petit nombre d'hommes dont on disposait pour la mener à bien.

Restait à pousser la reconnaissance de la Waou et des marécages du Ghazal en aval de Fort Desaix, car « Marchand ne pouvait lancer plus de 200 hommes sans être sûr de ce pays, en somme à peu près inconnu, aussi bien au point de vue de la route elle-même, fort

1. Le *d'Uzès*, sur lequel Marchand comptait beaucoup, avait été immobilisé dans l'Oubangui par la mort de son commandant, le lieutenant de vaisseau Morin.

incertaine, qu'au point de vue de l'approvisionnement ». Le capitaine Baratier et l'interprète Lauderoin consacrèrent deux mois et demi à cette exploration, du 12 janvier au 26 mars : deux mois d'efforts inouïs, et de dangers incessants [1], dans une région dont les habitants s'enfuyaient à la vue du bateau d'acier qui portait les blancs ou refusaient de céder des vivres. Mais enfin la route était reconnue; on pouvait passer.

On passa, dans quelles conditions, seul le ministre qui a reçu le rapport de Marchand le sait, mais nous savons que la mission arriva à Fachoda le 10 juillet; que là, après s'être installée dans les anciens bâtiments de la colonie pénitentiaire qu'y avait fondée le gouvernement égyptien [2], elle eut à subir le 25 août une attaque vigoureuse des derviches, dont elle coupait les communications avec les magasins de blé que le khalife possédait à Bor, sur le Nil Blanc. Ils furent repoussés avec des pertes considérables [3]. On s'attendait au retour des derviches : les succès de l'armée anglo-égyptienne coûtèrent à nos compatriotes un second combat. La prise d'Omdourman par le sirdar Kitchener devait avoir, pour la petite troupe française établie à Fachoda, d'autres conséquences moins heureuses; la situation, il faut bien le reconnaître, était désormais transformée complètement, car nous allions trouver en face de nous, au lieu de hordes barbares, les représentants réguliers d'un état civilisé.

Les événements qui suivirent sont trop récents pour qu'on en ait perdu le souvenir et il n'entre pas dans le cadre de notre étude de retracer l'histoire des négociations qui eurent lieu l'automne dernier au sujet de Fachoda entre la France et la Grande-Bretagne. Des négociations! — il n'y en eut même pas, à proprement parler. En tout cas les deux gouvernements ayant chacun de son côté publié, au cours même de ces pourparlers, les arguments de droit sur lesquels ils s'appuyaient pour soutenir des thèses contraires, le public a pu juger de leur valeur respective et nous n'avons pas à revenir sur un débat dont on a pu déjà apprécier les divers éléments.

1. Le *Petit Bleu* du 24 octobre 1898 a publié une lettre du capitaine Baratier qui est comme une sorte de journal de route de cette reconnaissance : c'est un document géographique d'un très grand intérêt et une belle page d'énergie et d'endurance. Nous regrettons de ne pouvoir en citer de larges extraits.

2. Le poste créé reçut le nom de fort Saint-Louis.

3. « Tes hommes sont des lions », disait à la suite de cet engagement le chef des shillouks à Marchand (lettre privée reçue du Caire et obligeamment communiquée).

D'ailleurs, il ne paraît pas être encore terminé à l'heure où nous écrivons. Fachoda a été évacué le 11 décembre par Marchand et ses compagnons, qui rentrent en France par le Sobat et l'Abyssinie, long et pénible voyage, surtout après deux ans de campagne, et qui ne nous permettra pas de fêter ces vaillants avant l'été prochain — trois ans après leur départ! — Mais il reste à régler la question du Bahr-el-Ghazal, sur lequel flottent les pavillons français d'une douzaine de postes. Devrons-nous les évacuer comme Fachoda, ou bien conserverons-nous un accès dans la vallée de ce vieux Nil sur les bords duquel il y a juste cent ans flottait le drapeau victorieux de la jeune République française? Nul ne le sait encore. Souhaitons seulement qu'au cours de ces délicates négociations notre gouvernement, s'inspirant des intérêts réels du pays, réussisse à assurer à la France, dans ces régions lointaines, « ces réserves d'avenir » dont un ministre des affaires étrangères proclamait en 1894 l'impérieuse nécessité, aux applaudissements unanimes de la Chambre des députés [1].

CHARLES MOUREY.

1. Nous n'avons pas parlé de la tentative qui fut faite pour rejoindre la mission Marchand par l'Abyssinie. Les circonstances qui ont entouré les préparatifs de cette expédition sont demeurées assez mystérieuses. M. de Bonchamps, qui la commandait, fit son possible pour atteindre le Nil, mais il ne put réussir pour diverses raisons. On trouvera dans le n° de septembre 1898 du *Bulletin du Comité de l'Afrique française* un récit de son voyage.

Nota. — Le *Comité de l'Afrique française* a bien voulu nous autoriser à reproduire la carte qu'il a fait dresser, et qui indique l'itinéraire de la mission Marchand, de Rafaï à Fachoda.

LES ASSOCIATIONS EN CHINE

La Chine est entr'ouverte aux Européens depuis plus de cinquante ans; le dernier quart de siècle a vu ses portes s'ouvrir chaque jour davantage, et cependant les conditions d'existence de l'Empire Chinois sont presque ignorées. Il m'a paru intéressant d'en donner brièvement une idée. L'État chinois trouve en face de lui non des individus isolés, mais des organismes complexes, ayant une histoire plus ou moins longue, des tendances plus ou moins nettes; ces groupes s'opposent les uns aux autres ou se soutiennent mutuellement; les individus qui les composent ont avec eux et avec la société des relations dont la somme est la vie sociale. Quels sont ces groupes, quelles sont ces tendances, quelles sont ces relations? voilà ce que je me propose de rechercher.

I

Le fait qui domine la vie chinoise, c'est l'existence d'associations : jeunes ou vieilles, secrètes ou publiques, morales ou économiques, religieuses ou profanes. Il en est d'urbaines et de rurales, de locales et de provinciales; les unes sont formées d'hommes paisibles, d'honnêtes commerçants, les autres de gens sans aveu; aux unes on appartient par la naissance, aux autres par l'affiliation. Dans cette diversité je choisirai quelques exemples, et dans cette multiplicité je tâcherai de mettre un peu d'ordre.

L'une des plus curieuses parmi les associations est celle des mendiants : nombreux dans toutes les villes de Chine, ils ont éprouvé le besoin de se soutenir les uns les autres, et ils réussissent, par leur organisation, à régulariser leurs gains. A Péking, ils exploitent méthodiquement la ville par bandes de quatre ou cinq, se partageant les quartiers suivant les jours du mois; il est inutile de les chasser, ils reviennent toujours, déguenillés et couverts de plaies, jusqu'à ce

qu'ils aient obtenu l'aumône à laquelle ils prétendent; si l'on appelle la police, en admettant qu'elle intervienne, ils se vengent par des tracasseries sans fin, voire par l'incendie. Pour se débarrasser d'eux, il n'est qu'un moyen, traiter de gré à gré avec leur chef et lui payer un abonnement; ce chef a sur eux toute autorité, il a juridiction sur tous ceux de son quartier; il leur distribue deux fois par mois par personne deux à trois cents sapèques et une livre de petits pains cuits à la vapeur; il fait bâtonner les récalcitrants par ses commis. La dignité de chef des mendiants qui, paraît-il, existait déjà à la capitale il y a dix siècles, est depuis le XVIIe siècle héréditaire dans plusieurs familles auxquelles les autorités urbaines ont partagé les quartiers de la ville et qui, grâce aux abonnements, ont leur subsistance largement assurée; elles sont d'ailleurs tenues pour viles et exclues des examens. L'une de ces familles, celle des Tchao, qui réside dans le quartier oriental de la ville tartare, a amassé une fortune considérable et vit dans le luxe, avec de nombreux serviteurs. Dans les villes de province, l'organisation est analogue, et un journal de Changhai en citait récemment une aux portes de laquelle le chef des mendiants vient de faire bâtir une élégante maison de plaisance. Quelle aide ces troupes déguenillées, avec leurs cadres tout prêts, peuvent fournir aux fauteurs de désordre, je n'ai pas à y insister; elles ne sont pas, d'ailleurs, ennemies quand même de l'ordre et ne demandent qu'à mendier honnêtement leur nourriture. Ce ne sont ni l'armée ni la police qui pourraient supprimer ces bandes misérables, produit d'un état social vicieux, puisqu'elles ne suffisent pas non plus contre un autre fléau, les bandes de voleurs qui infestent les grandes routes, le voisinage des villes, les carrefours fréquentés et qui, d'habitude, ont toute licence de se livrer en paix à leurs opérations. Ce n'est pas que l'Occident soit exempt non plus d'industriels de ce genre : mais on y voit rarement à l'heure actuelle des bandes dont le chef est connu, ménagé ouvertement par les plus hautes autorités, tenir la campagne, piller ceux des habitants qui leur déplaisent, protéger les autres, surtout contre les mandarins, rentrer ensuite tranquillement dans leurs foyers pour recommencer à la saison suivante, et cela pendant des années. C'est ce qui se passe au Seu tchhoan, par exemple, à l'heure où j'écris. Chez les voleurs aussi, nous trouvons une société, une organisation; elle n'est pas connue, mais je vois la preuve de son existence dans la régularité et l'honnêteté de leurs rapports avec ces compagnies d'assurance pour le transport de l'argent qui versent aux bandes

classées tant pour cent sur leurs opérations et auxquelles tout le monde a recours, sauf le gouvernement.

Aussi en Chine fait-on peu de différence entre les voleurs et les rebelles et, lorsque, presque chaque hiver, on voit reparaître en Mantchourie les « voleurs à cheval », lorsque l'on entend parler sur la frontière du Tonkin de ces malfaiteurs que nos journaux coloniaux qualifient de « pirates », il est impossible de savoir auxquels on a affaire : c'est qu'en réalité ils sont, suivant l'occasion ou tout à la fois, l'un et l'autre. Si l'on tâche de démêler dans un de ces attentats dirigés trop souvent contre des Européens, et parfois contre des mandarins, quelle est la part des voleurs, des déclassés, mendiants et autres, et quelle est la part des sociétés secrètes, il est presque aussi difficile d'atteindre une solution précise. Ces sociétés, fort nombreuses, sont encore une manifestation de l'esprit d'association; mais, en raison même de leur caractère occulte, la plupart des indigènes ne les connaissent que de nom; ceux qui sont plus intimes avec elles, n'ont garde d'en parler et les Européens les ignorent bien davantage. Il est venu à la connaissance du public quelques noms, le Lotus blanc, la Société du ciel et de la terre, la Triade, les Raisonnables, la Société de la drogue de transmutation; on connaît certaines tentatives historiques par lesquelles leur existence s'est révélée, comme celle où les conspirateurs occupèrent le palais impérial en 1813; on dit que les *Tsai li* (les Raisonnables) sont aujourd'hui puissants; on cite des mandarins qui leur seraient affiliés. Mais en pareille matière il est difficile de savoir la vérité; et en tout cas, quelles sont les origines et les formes de ces sociétés, lesquels parmi les noms cités désignent la même société, lesquels appartiennent à des associations différentes, quel est surtout leur but? c'est ce qui n'a jamais été établi d'une façon péremptoire. Il est difficile d'ailleurs de contester l'existence des sociétés secrètes; si quelques-unes, ou certaines fractions d'entre elles, ne sont peut-être qu'un déguisement honorable pour de vulgaires malfaiteurs, si surtout l'on tâche de faire retomber sur les sociétés secrètes la responsabilité de crimes qui ont d'autres auteurs, il n'en est pas moins vrai que certaines d'entre elles s'inspirent de principes connus, politiques ou surtout moraux et religieux. Souvent leurs membres renoncent à l'usage des boissons enivrantes, du tabac, de la viande : tels certains *Tsai li*, et les sectateurs de la Drogue d'immortalité, et ces Végétariens coupables du massacre de plusieurs Occidentaux à Kou tchheng en 1895.

L'on voit combien, dans ces associations chinoises, les idées les plus différentes se touchent, les manifestations les plus opposées s'enchaînent. Des vulgaires bandes de mendiants et de voleurs, nous arrivons par une transition insensible à des sectes semi-religieuses; et partout nous voyons, ou nous soupçonnons, des organismes analogues, issus du même besoin de cohésion. Aussi l'on comprend que la psychologie un peu courte, sans doute à dessein, du gouvernement chinois ait confondu avec les réunions des sociétés celles des fidèles des diverses religions de l'empire, celles même des lettrés. Ceux-ci, sous la dynastie actuelle, ne peuvent s'assembler dans les collèges, jadis centres de vie intellectuelle, pour y commenter des textes et y discuter des points de morale; ils doivent se borner à écrire des compositions et à se préparer par là aux examens; sur les revenus du collège, on décerne des prix de quelques taëls aux meilleurs ouvrages : c'est là un reste des associations de lettrés, auxquelles la politique impériale a su enlever toute existence active et publique. Les cérémonies des cultes taoïste et bouddhique, du moment qu'elles ont lieu dans l'intérieur du temple, sont mal vues, tandis que les grandes processions publiques sont partout tolérées; les prédications aux fidèles bouddhiques sont interdites pour la même raison, par crainte que les temples ne deviennent des centres, les bonzes et les tao chi des chefs pour les mouvements populaires; et on a su si bien énerver et abrutir le clergé de ces deux religions, lui retirer toute action sur le peuple, que pareille crainte semble chimérique aujourd'hui.

C'est là aussi qu'il faut chercher l'un des motifs de l'animadversion constante montrée par le gouvernement contre les chrétiens : ceux-ci, en effet, se réunissent entre eux pour célébrer des cérémonies qu'ils n'aiment pas à exposer aux yeux des païens, pour écouter des exhortations conformes à la morale chinoise sur certains points, singulièrement opposées sur d'autres; ce serait assez pour les rendre suspects, n'y eût-il même pas le sentiment anti-étranger et la présence des femmes aux assemblées. Malgré l'opposition dissimulée ou violente du gouvernement et d'une partie du peuple, les chrétiens, soutenus par le zèle des missionnaires étrangers, se sont multipliés; ils ont trouvé pour leurs églises une forme toute prête, celle de la plupart des associations. Les chrétiens de chaque village forment une communauté désignée par un nom chinois, qui s'applique à beaucoup d'autres sociétés purement chinoises; et parmi celles-ci un grand nombre ayant pour but déclaré de venir en aide à leurs

membres et de les encourager au bien, les communautés chrétiennes, tout en se conformant à leur morale religieuse, peuvent ne pas s'écarter des principes nationaux. Les chrétiens se réunissent dans la maison de l'un d'eux ou dans l'église, comme les autres sociétés s'assemblent pour leurs fêtes privées et leur culte spécial; ils ont à leur tête quelques notables, que les missionnaires appellent des catéchistes, mais dont le nom chinois est presque semblable à celui des syndics de corporation; dans les attributions des catéchistes, aussi bien que dans celles du prêtre qui visite de temps en temps chaque communauté, l'idée occidentale de discipline apparaît : leur pouvoir de conseil, d'admonestation, de direction semble bien mieux admis que celui des chefs dans les associations indigènes. Enfin, l'église est même propriétaire de biens-fonds où sont construites les salles pour le culte, l'école, la pharmacie, la résidence : la propriété de ces biens est établie par des titres en règle, dressés au nom de la communauté chrétienne, conformément aux coutumes et aux traités. Ces jeunes églises chrétiennes ont su entrer dans le moule chinois comme l'ont fait les communautés nestoriennes à des époques de plus grande tolérance, comme l'ont fait aussi les communautés musulmanes qui se répandent et se développent sans entraves. Si ces dernières jouissent d'une pareille liberté, malgré l'opposition marquée qui existe entre l'esprit de l'Islam et l'essence même du gouvernement chinois, si au contraire les communautés chrétiennes sont aussi souvent en butte aux tracasseries, aux violences, il faut donc que la cause en soit l'intervention fréquente, l'inspection dans les communautés chrétiennes du prêtre, presque toujours un étranger, qui veille à la pureté de la doctrine, qui arrête l'intrusion des idées et des pratiques chinoises : c'est dire que, pour accepter le christianisme, le Chinois voudrait le chinoiser.

Quoi qu'il en soit, la tolérance accordée à des communautés étrangères, telles que celles des musulmans, et même des bouddhistes, n'a pas laissé de soulever plus d'une protestation de la part des défenseurs zélés du système social chinois; il y a eu des tracasseries, des persécutions. C'est que la Chine tient surtout aux préceptes que ses sages lui ont inculqués, c'est que le gouvernement s'est presque toujours fait, et surtout dans les temps modernes, le défenseur du système confucianiste et qu'il l'a pris pour base. Aussi laisse-t-il les associations prendre tout leur développement, vivre à leur guise, pourvu qu'elles ne s'occupent pas de principes

sociaux ou moraux et qu'elles bornent leur activité à la vie pratique et quotidienne; il redoute bien moins les faits accomplis, fussent-ils des empiétements sur ses droits, que les idées et les théories. Nous allons vérifier l'exactitude de cette assertion, en étudiant de plus près les plus importantes des formes d'association.

II

Lorsque les Français, les Anglais et les autres Européens installèrent leurs factoreries à Canton, à partir du commencement du XVIIIe siècle, ils trouvèrent en face d'eux non des individus isolés, mais une corporation. Tous rapports avec les indigènes leur furent, en effet, interdits par une autorité méfiante; parqués dans l'étroit espace des treize factoreries, ils n'en pouvaient sortir qu'accompagnés d'un interprète indigène, trois fois par mois, à jours fixes; aussitôt que le thé était embarqué, ils devaient quitter la ville; ils n'étaient pas autorisés à engager des maîtres pour apprendre la langue du pays, ils recevaient leurs serviteurs et leurs employés de la main des marchands « hannistes ». C'est le nom que porta en français la corporation à qui fut donné le privilège du commerce avec les barbares; le nombre de ces marchands varia de un à treize, ils retirèrent donc de gros profits de leur monopole. Cependant ces avantages étaient compensés par de lourdes obligations; placés sous la présidence du « hoppo » (ainsi les Eupopéens nommèrent le directeur des douanes de Canton, fonctionnaire envoyé de Péking par l'Intendance de la Cour), soumis à des règles sévères, responsables auprès des autorités de tous les faits et gestes des étrangers, les hannistes étaient sans cesse en butte aux exigences pécuniaires du hoppo; ils contractèrent ainsi à l'égard des étrangers une dette toujours accrue qui créa un état de malaise toujours grandissant; des mesures violentes prescrites par le hoppo à diverses reprises, augmentation des droits, suspension du commerce, mise à mort de Chinois devant les factoreries, détention et exécution de plusieurs étrangers, le manque de toute règle précise pour les rapports et les transactions, enfin la faillite des hannistes, la destruction des caisses d'opium, amenèrent la guerre dite de l'opium, l'ouverture des cinq ports (Changhai, Ningpo, Amoy, Swatow, Canton) et la suppression de toute corporation privilégiée pour le commerce avec les Européens.

C'était là pour les Chinois revenir au droit commun. La Chine, en

effet, si elle afferme la perception de certains impôts, droits de « *li kin* », taxes sur les jeux, ne connaît pas de monopoles commerciaux, à la seule exception près de celui des marchands de sel, dont le privilège est grevé de lourdes charges et assure, sous une forme ou sous une autre depuis l'époque des Song (1048), la rentrée de l'un des plus fructueux impôts de l'Empire; les fermes de la gabelle et celles du commerce étranger étroitement unies avaient constitué jusqu'au XIVe siècle deux sources importantes de revenus et ce sont sans doute ces souvenirs, autant que le sentiment anti-étranger si vif depuis la domination mongole, qui avaient en 1702 fait créer le monopole des « marchands de l'Empereur ». Mais, d'ailleurs, les marchands jouissent à l'égard de l'Etat d'une grande indépendance : en dehors des droits d'octroi et de production qui atteignent non le marchand, mais la marchandise, le commerçant ne paie pas d'impôt; pas de patente annuelle, un droit une fois payé pour l'ouverture de la boutique, quelques contrats favorables à l'administration, quelques pots-de-vin distribués, et rien de plus. Pas d'ingérence d'une autorité quelconque dans le prix des denrées, dans les contrats entre patrons et employés, pas de juridiction commerciale officielle, aucune protection, aucune entrave; à tel point que c'est l'usage local du commerce qui détermine la longueur du pied, le nombre d'onces à la livre, de sapèques à la ligature, le poids du taël, la tolérance sur le titre de l'argent; le fait commercial est chose purement pratique, il n'a pas d'existence légale ni juridique.

L'organisation privée du commerce suffit à tout. Les commis et apprentis sont groupés dans chaque maison autour de patrons qui ont fait le même apprentissage, passé par les mêmes degrés; dans chaque ville, les patrons de chaque branche commerciale forment une corporation qui a sa caisse commune, ses syndics administrant les fonds et servant d'arbitres entre les associés, son culte particulier dont les sacrifices réunissent à époques fixes toute la corporation avec les commis. La corporation est ainsi une aristocratie qui se recrute parmi la masse des gens de boutique, c'est une oligarchie au milieu d'un peuple. Ce corps, dépourvu de caractère officiel, très rarement mentionné dans les textes de loi, tenant son existence, si je puis dire, du droit coutumier, privé et non écrit, joue le rôle de nos tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes, chambres de commerce, syndicats professionnels. Il s'en faut de beaucoup que les règles des corporations soient identiques; nées de l'initiative privée, indépendamment les unes des

autres, dans des localités différentes, en des circonstances diverses, elles ont toute la complexité des créations populaires. Aussi, dès que l'on entre dans le détail, on trouve divergences et contradictions : dans l'une, tous les membres sont sur un pied de quasi-égalité, dans l'autre quelques patrons plus importants ont héréditairement une situation prépondérante; ici la corporation fixe pour les denrées un prix minimum impératif; là elle le discute sans lui donner le caractère obligatoire, ailleurs elle ne s'en occupe même pas. Tel genre de commerce est syndiqué dans une ville et ne l'est pas dans la ville voisine ; dans tel métier, tout le monde est libre, aucune règle; dans un autre, ceux qui l'exercent ont leurs assemblées, sans qu'il y ait pourtant corporation : ailleurs les intérêts communs sont réglés, la police est faite par un surveillant dont on ne sait l'origine, qui n'est établi ni par l'administration ni par les marchands, que tout le monde accepte, parce qu'il existe, et dont la charge est si solide qu'il la vend à un successeur ou la laisse à un héritier. De même, dans chaque corporation, les règles internes manquent de précision; quelques-unes des plus importantes possèdent, dit-on, une constitution écrite; je n'ai jamais vu aucun texte de ce genre, ce qui n'est pas surprenant, en raison de la méfiance que la plupart des Chinois ont pour les étrangers ; mais je n'ai jamais non plus rencontré un Chinois connaissant ces règles écrites, un ouvrage indigène en mentionnant l'existence, ce qui me fait douter tout au moins que beaucoup de corporations aient écrit leurs coutumes. Quoi qu'il en soit, les formes d'admission, le mode des délibérations ne sont pas réglés; le vote où l'on compte les voix n'existe pas; s'il s'agit de désigner les chefs, le choix se porte sur les plus influents, sur les plus riches, mais il n'y a pas d'élection, l'entente se fait sur plusieurs noms à la fois, et sans trop de difficultés, puisque le nombre des membres n'est pas très grand, puisque ceux auxquels leur situation d'âge, de fortune permet d'être candidats, sont assez rares. L'autorité des syndics n'existe pas à proprement parler, ils ne peuvent ni exclure un membre, ni enlever la parole à quelqu'un ou clore l'assemblée; ils ne dirigent pas la discussion, ils ne comptent pas les votes; leur rôle est plutôt celui d'hommes d'affaires chargés de tenir la caisse, d'entrer en rapports avec les mandarins, de prendre les dispositions pour les fêtes communes et pour les cérémonies du culte : c'est là uniquement un pouvoir exécutif. Ainsi la corporation est un corps sans tête, on connaît ses organes extérieurs, ses agents de relation, on ne sait où s'adresser

pour agir sûrement sur elle : cette condition d'être amorphe, de collectivité où personne ne dirige, où personne n'est responsable, est fréquente en Chine.

Et cependant, par le jeu d'influences comme l'âge et la fortune, comme aussi la considération dont jouissent certaines maisons qui sont transmises de père en fils depuis deux ou trois siècles, la corporation est capable de prendre une décision et de l'exécuter. Elle fixe les règles des transactions et les fait observer; elle détermine le prix minimum des denrées, le taux de l'intérêt; chez les banquiers, elle surveille l'émission des billets et l'arrête en cas d'exagération. Elle défend les intérêts communs : si l'un des membres a un procès d'une portée générale, elle l'aide à le soutenir de son influence et de ses fonds; en temps de troubles, de crise monétaire, elle fait prudemment fermer les boutiques. Les moyens employés supposent aussi une décision prise, une énergie qui exécute : si un membre refuse de payer une amende, de se soumettre au règlement, on le garde à vue jusqu'à soumission; dans des cas plus graves, s'il s'agit d'en finir avec un insoumis que l'on veut chasser, avec un nouveau venu que l'on ne veut pas admettre, on a recours au boycottage. Le condamné est mis en quarantaine, il n'a aucun rapport avec tous les autres membres de l'association, on trouve moyen de le décrier dans le public, au besoin on baisse les prix momentanément : il n'est personne qui puisse résister longtemps. Contre les mandarins, si les représentations respectueuses ont échoué, les corporations recourent à la grève, application du même principe. L'an dernier, le préfet de Tsi nan, au Chan tong, prétend arrêter la baisse de l'argent et fixer le taux du change en sapèques : les banquiers ferment leurs portes et, pour faire reprendre les affaires, il faut l'intervention du gouverneur, qui donne tort à son subordonné. A la même époque, les monts-de-piété de Canton, poussés à bout par les violences et les extorsions de la garnison mantchoue, ferment tous à la fois et ne rouvrent leurs boutiques qu'après que les autorités ont condamné les coupables au bannissement, ont autorisé leurs commis à amener enchaîné au yamen quiconque les molestera. Les réclamations des corporations n'ont pas toujours pour objet la situation générale de tous les membres; elles prennent aussi en main les intérêts lésés d'un seul, elles font même cause commune avec la population; leurs exigences ne sont pas toujours aussi justes, mais la grève a presque toujours la même efficacité. C'est que la suspension des affaires intéresse tout le peuple, suspend aussi sa vie; la foule inoccupée,

mourant de faim, s'agite bientôt et les troubles sont la terreur du mandarin, qui dispose de forces insuffisantes, qui d'ailleurs a pour devoir d'administrer pacifiquement, comme un père et une mère règlent leur famille, et surtout de ne pas causer d'ennuis à ses supérieurs. Jamais les autorités ne songent à faire ouvrir les boutiques par mesure de police, à faire distribuer les denrées alimentaires par leurs clercs ou leurs valets de yamen : elles n'ignorent pas que, les malversations aidant, elles ne feraient que mettre le comble au désordre; seulement en temps de famine, lorsqu'il s'agit des grains, la tradition consacre l'ouverture des greniers publics, la distribution, la mise en vente à bas prix de leur contenu. En tout autre cas, l'opinion est contraire aux mesures impératives et, en temps de crise, l'opinion violentée se venge par des troubles. Les autorités n'ont autre chose à faire qu'à chercher un terrain de conciliation avec les corporations. Le gouvernement central n'est pas, en face d'une grève, en meilleure posture que les mandarins locaux, il ne peut la combattre directement : lors de la crise monétaire provoquée à Péking, il y a une quarantaine d'années, par le manque de cuivre, il a fallu, pour faire rouvrir les monts-de-piété, qu'un haut fonctionnaire en fondât de nouveaux avec ses capitaux personnels. En 1881, pour un différend avec la douane maritime, les corporations de Swatow décrétèrent la suspension des affaires, entraînèrent dans leur cause les corporations de plusieurs autres ports, portèrent leurs réclamations jusqu'à Péking : on se borna, après une enquête, à découvrir des irrégularités dans la gestion de quelques-uns des syndics et on les condamna de ce chef, écartant ainsi les meneurs. La suspension des affaires est donc pour les marchands une arme presque infaillible contre les autorités dépourvues de moyens de répression; étendue à plusieurs villes, elle désorganise la province, elle peut mettre en péril le gouvernement. La grève et le boycottage assurent l'indépendance de la corporation, au besoin consacrent sa tyrannie; comme elle ne sort jamais du cercle des intérêts pratiques, l'État se contente de résister autant qu'il peut à l'une; il n'a jamais songé à rogner l'autre.

III

Un autre genre d'associations qui, dans les villes chinoises, se font remarquer presque autant que les corporations, ce sont les associations provinciales; les hôtels importants qu'elles possèdent

et où elles tiennent leurs réunions, les rendent familières aux habitants de Péking et les cochers connaissent bien l'hôtel du Tche kiang, celui du Koang tong; non seulement les provinces, mais un grand nombre de villes ont leurs clubs dans la capitale, j'en ai compté plus de cent cinquante dans un guide de Péking; il n'est pas, d'ailleurs, de ville commerçante, même peu considérable, qui ne renferme quelques clubs analogues. Il ne s'agit pas là de réunions amicales ou littéraires, comme le Dîner celtique, la Pomme, ou même les Félibres; les associations provinciales chinoises ont une autre portée. Pour le Chinois, la patrie n'est pas l'empire, mais la province, plutôt encore le district d'où il est originaire : quelle que soit l'unité de la langue écrite et savante, de l'éducation, des principales traditions, des coutumes dans leurs traits généraux, le Chinois, en quittant sa province, trouve un dialecte différent, parfois vraiment une langue différente; les coutumes quotidiennes, les divinités, les fêtes traditionnelles sont autres en grande partie; l'homme du Koang tong que la vie amène au Chan si, y est aussi dépaysé que le Napolitain transplanté à Lille ou à Mayence et, comme il arrive entre nations européennes diverses, le Chinois du nord n'a pas assez de moqueries pour le *Man tseu*, le barbare du midi, qui le lui rend bien et l'appelle un *Ta tseu*, un Tartare. Quitter la province natale, c'est émigrer à l'étranger, dans un milieu presque toujours hostile : car le Chinois méprise et craint tout ce qu'il ne connaît pas; le protectionnisme moral, industriel, appliqué au travail est pour lui un dogme et s'exerce non seulement de province à province, mais de district à district. Dans une localité donnée, les étrangers (je veux dire les gens des autres provinces) que réunit la communauté d'origine, sont naturellement amenés à se grouper pour faire face à la malveillance générale; parmi eux, les plus nombreux sont naturellement les marchands que leur profession même fait sortir du pays; on y rencontre aussi des artisans et beaucoup de ces gens qui, n'ayant pas d'industrie spéciale, louent leurs bras pour des travaux de force : le Chan tong fournit au nord de la Chine un contingent important de manœuvres exerçant des métiers faciles, pénibles, peu rétribués; comme nos Limousins, un bon nombre retourne au pays chaque année à l'époque du chômage hivernal, et presque tous, après avoir amassé un léger pécule, y vont finir leurs jours. Enfin, formant la tête de l'association, il y a des mandarins de tout rang : car le mandarin se rencontre partout, sauf dans sa province natale, où la loi lui interdit l'accès des charges, et partout il porte le souvenir de son

origine, l'amour du sol où il est né, l'attrait pour les vrais compatriotes.

Les gens d'une même province forment ainsi, là où le sort les réunit, une petite société fermée, ou plutôt un petit monde, puisque toutes les classes de la société, sauf les cultivateurs, y sont représentées; ils portent avec eux leurs goûts, leurs mets nationaux dont ils se délectent aux jours de fête, leurs amusements, leur théâtre : Péking a des troupes des diverses provinces, qui jouent en dialectes provinciaux des pièces provinciales pour des publics de provinciaux. Mais les associations provinciales ont un but plus pratique, elles sont des sociétés de secours : le grand marchand, le mandarin emploient leurs compatriotes, les recommandent, leur viennent en aide de toutes façons. Une association assez nombreuse et assez riche ne manque jamais d'élever un temple qui est surtout un dépôt pour les cercueils : le Chinois veut, en effet, reposer dans son sol natal; s'il meurt au loin et si les circonstances empêchent momentanément de le rapporter auprès de ses ancêtres, son cercueil restera, parfois dix ans et plus, au temple national, jusqu'à ce que les siens aient été en mesure de mettre fin à son exil ou jusqu'à ce qu'un compatriote lui ait rendu par charité le même service. C'est un temple de ce genre, dit la pagode de Ningpo, situé sur la concession française à Changhai, qui à plusieurs reprises a donné lieu à des mouvements insurrectionnels assez graves (1874, 1898) et à des négociations encore pendantes. Ce n'est pas là, d'ailleurs, la seule manifestation d'existence des associations provinciales : il est très fréquent que, par suite d'une aptitude quelconque, ou sans raison bien déterminée, les gens d'une province usurpent dans telle ou telle localité un monopole commercial ou industriel. C'est ainsi qu'à Péking un bon nombre de marchands de thé sont du 'An hoei, tandis que tous les porteurs d'eau viennent du Chan tong; la plupart des banquiers dans tout l'Empire sont originaires du Chan si. Ces privilèges de fait se rencontrent dans toute la Chine, dans les grandes villes comme dans les moins importantes; ils sont dus en partie à la force de cohésion entre compatriotes, à l'aide qu'ils se donnent les uns aux autres; lorsqu'un tel monopole a pris naissance, lorsqu'il a pour lui la possession d'état si puissante en Chine, il est presque impossible à un étranger de forcer les portes de la corporation; l'association provinciale tout entière fait cause commune avec elle. Ces associations sont assez puissantes par les mandarins qu'elles renferment, par les capitaux qu'elles possèdent, par les

affaires qu'elles détiennent, par leurs relations avec la province originelle et avec toutes les assseiations de même nation, pour que l'autorité locale compte avec elles; à Tchhong khing, ou dans telle autre ville commerçante, le sous-préfet les consulte officieusement, les écoute avec déférence; elles jouent presque le rôle dans les diverses provinces de l'empire, des consuls, des chambres de commerce étrangères dans les États occidentaux. Elles se forment également à l'étranger et, à Haïphong, à Saïgon, à Singapour, les administrations étrangères tiennent souvent compte de l'opinion, de l'attitude des chefs des communautés chinoises. La multiplicité de ces associations divise leurs forces et les rend moins puissantes; si elles n'attaquent pas l'unité de l'empire, elles sont du moins l'un des signes les plus visibles de ce provincialisme vivace qui lui est directement opposé.

IV

Le Chinois, s'attachant si fortement à ceux de qui le rapprochent les hasards du commerce ou de l'émigration, est uni par un lien bien plus solide à ceux près desquels il est né. L'agriculteur sédentaire ne demeure pas plus isolé que le marchand établi au loin; comme l'un a sa corporation, l'autre a sa commune; et puisque la masse du peuple chinois est formée d'agriculteurs, les communes rurales, bien que moins importantes prises séparément, et moins visibles aussi que les corporations et les associations provinciales, ont dans le corps social un rôle qui n'est pas moins grand. Ces communes ont eu sans doute une vie plus longue déjà que celle des corporations : de celles-ci, en effet, je n'ai trouvé aucune mention un peu nette avant le XVI[e] siècle, tandis que les premières ont commencé de se former au XI[e], sous l'impulsion de quelques-uns des philosophes de l'école des Song. Certains de ces sages, et des plus grands, les frères Tchcheng, Tchou Hi, ont écrit des préambules pour les contrats d'union de quelques communes : car ces associations se sont formées par contrat librement consenti entre les intéressés, sans intervention de l'autorité, sans charte octroyée par un seigneur ou débattue avec lui, comme il arrivait pour nos communes occidentales; elles ne revendiquaient pas les droits appartenant à des supérieurs, elles se bornaient à unir les ressources de leurs membres. Les préambules nous les montrent principalement comme des sociétés de prévoyance et de secours mutuels, en même temps que de moralisa

tion; des familles voisines se réunissent par cinq ou par dix, se promettant « de s'exciter à la vertu, de reprendre mutuellement leurs fautes, d'user des rites dans leurs rapports, de se venir en aide dans la détresse »; on ouvre trois registres pour y inscrire les noms des membres, leurs bonnes actions, leurs fautes; on choisit des « quinteniers », des dizeniers; les associations s'agrègent par dix avec un centenier; celles d'un même village ou de plusieurs villages voisins se forment en commune avec un syndic, qui est d'habitude un ancien fonctionnaire, un lettré, un vieillard. La commune prend pour centre une bonzerie ou un temple taoïste, dont les divinités lui servent de patrons; elle a ainsi la consécration du culte essentielle aux yeux du peuple, mais elle est avant tout un organisme civil, qui fait la police de ses membres et de son territoire, qui édifie son grenier et son école publics.

Les associations de familles par cinq ou par dix sont aussi vieilles que la civilisation chinoise, mais celles de l'antiquité étaient formées par l'État, d'autorité, sans consentement des populations et destinées uniquement à faciliter la police, la perception de l'impôt, la levée des hommes pour la corvée et l'armée; tombées en désuétude pendant plusieurs siècles, un célèbre politicien et réformateur du XI[e] siècle, Oang 'An chi, tenta en vain de les remettre en usage sous leurs vieilles formes et avec leurs vieilles tendances, qui n'étaient autres que celles d'un socialisme d'état. Mais justement à la même époque, ou peu auparavant, les philosophes les préconisaient en leur infusant un esprit nouveau, esprit de solidarité librement consentie, et là où le politicien échoua, les philosophes réussirent : la Chine est couverte de ces associations (tout village a la sienne, dans le nord et le centre tout au moins), qui du reste ont dévié depuis leur origine, aussi bien dans leurs rapports avec l'État que dans leur régime interne. Ce *self-government* local facilitait trop l'action du gouvernement pour qu'il ne tâchât pas de s'en servir; les « quinteniers », les dizeniers de jadis se sont transformés, du moins la filiation semble bien vraisemblable, en ces agents du sous-préfet, choisis par lui et que l'on nomme suivant les régions *hiang ti*, *ti pao*, *ti fang*; à ce changement, ils ont beaucoup perdu en considération [1]; pris parmi les gens les plus pauvres et les moins considérés du village, ils reçoivent un léger salaire du *yamen* et ils

1. Il faut noter toutefois que ceux de la province du 'An hoei sont admis à se présenter aux examens, alors que ceux des autres régions en général n'y sont pas autorisés.

le grossissent de toutes les extorsions qu'ils peuvent faire subir aux familles de leur ressort. S'il se produit quelque différend que l'entremise des notables ne parvienne pas à trancher, le *ti pao* joue devant le sous-préfet le rôle d'un témoin privilégié; sa déclaration compte plus que celle d'un autre; en cas de crime, il saisit les coupables et les mène au mandarin, de concert avec les valets du *yamen*, il exécute les mandats d'amener; s'il ne réussit pas à arrêter les inculpés, il est responsable, jeté en prison, battu. Si le magistrat vient au village pour une enquête, avec toute sa suite de clercs et de valets, si quelque corvée est à exécuter pour le transport d'un mandarin qui voyage, pour une réparation à une digue, les *ti pao* doivent trouver les logements, rassembler les bêtes de somme, fournir les hommes, satisfaire aux exigences de tous, justes ou injustes (et ces hôtes encombrants ne manquent pas de réclamer ce qui ne leur est pas dû). Ce sont encore eux qui poursuivent les contribuables en retard : la solidarité du village pour l'impôt, admise en Annam, n'est en effet pas reconnue par la loi chinoise; ce sont eux qui font lever les taxes communales, quand le sous-préfet prescrit à la commune de s'imposer pour un objet d'utilité générale, réparation de digues, destruction de sauterelles, ou autre; ce sont eux, d'après le code, qui sont punis si les habitants du village laissent leurs terres en friche. Les *ti pao* ne sont donc plus les chefs en second de la commune, mais les agents du sous-préfet auprès d'elle, situation difficile, quand la population est violente et refuse de payer l'impôt, ce qui n'est pas très rare; l'association rurale est ainsi reconnue en fait par l'État et elle est devenue un rouage du gouvernement.

Pour l'organisation interne, la commune a cessé d'être une association libre; tout habitant du village est tenu d'en faire partie, celui qui en serait chassé ne pourrait continuer de résider dans le village, où la vie lui serait impossible. Ce n'est pas l'autorité qui impose cette obligation, c'est la commune elle-même : elle ne peut admettre que quelqu'un se dérobe à sa quote-part des charges. L'association rurale comprend donc tous les habitants du village, non seulement les chefs de famille (et nous verrons plus loin ce qu'il faut entendre par chef de famille), mais tous les adultes mâles ne fussent-ils pas *sui juris*; elle comprend non seulement les cultivateurs, propriétaires comme fermiers, mais tous hommes qui vivent d'un autre métier; elle comprend même les femmes, s'il s'en trouve, ce qui est rare, qui ne soient sous la puissance ni d'un père ni d'un mari et ne soient pas représentées par un fils; il est vrai qu'alors la femme se borne

à acquitter sa part des dépenses et n'assiste pas aux assemblées. Dans la même situation que les femmes, payant les taxes, jouissant de la protection de la commune, mais ne délibérant pas, se trouvent les aubains; en effet, la commune n'est ouverte de droit qu'à ceux qui sont nés dans le village, ou du moins dont la famille est indigène; celui qui vient d'un autre village est comme l'aubain de notre ancien droit; la commune ne lui doit rien, ne le connaît pas; on refuse de lui vendre de la terre, on peut même lui refuser l'eau, c'est-à-dire l'expulser. Obtient-il de s'établir, ce n'est jamais qu'une concession précaire, dont il obtient la durée seulement s'il se fait bien venir de tous; ce n'est qu'après vingt ans de séjour que l'administration, le tenant pour naturalisé, accorde à ses enfants le droit d'examen [1] : il faut plusieurs générations pour que la différence soit oubliée par les habitants eux-mêmes. On voit ici combien est enraciné le particularisme chinois et combien difficile est la situation de l'aubain, de l'homme isolé.

L'esprit de solidarité est, en effet, l'un des traits les plus saillants du caractère chinois; nous en avons vu jusqu'ici bien des exemples, mais ses effets les plus sensibles apparaissent peut-être dans la vie communale, et à la ville, dans les simples relations entre voisins (car les communes sont toutes rurales). Tous les habitants du village, pauvres et riches, mandarins retirés et simples cultivateurs, vivent dans la commune sur le pied d'une complète égalité; il n'est pas d'autre différence que celles de l'âge, de cette influence personnelle dont les causes sont souvent aussi obscures en Chine qu'ailleurs. L'égalité ne se sépare pas de certaines idées tant soit peu communistes; la fortune, les hautes situations aux yeux du vulgaire ne sont pas le résultat du travail, du mérite personnel, elles n'appartiennent pas en propre à l'individu; celui-ci n'est qu'un dépositaire à qui le destin inexplicable, mais toujours motivé, a remis tous ces biens; si l'on va au fond des choses, le riche usurpe sur le pauvre, et le secours qu'il lui donne, il le lui doit; le puissant usurpe sur le faible, et l'aide qu'il lui prête, il la lui doit également. Telle est la morale populaire, celle par conséquent des communes rurales : aussi chacun n'hésite pas à réclamer au voisin ce qu'il tient pour son dû, si le voisin est riche, il lui est difficile de ne pas s'exécuter. Aussi beaucoup de mandarins retirés ne reviennent jamais au village où ils sont nés et où ils seraient en butte aux

1. On est toujours examiné comme homme de tel village, dépendant de telle sous-préfecture.

demandes des voisins, à celles, plus instantes, de leur famille. La commune est ainsi, ou doit être, une grande famille ; encore comme dans une famille, chaque membre croit avoir le droit, bien plus, le devoir, de surveiller les autres. La force presque irrésistible de l'exemple est une des théories chères à la psychologie chinoise; chaque homme est responsable non seulement de ses actes, mais des exemples qu'il donne, et par suite, dans une large mesure, des actes de tous : il a le droit, le devoir de les surveiller puisqu'il y a une certaine part. Cette conception, qui se retrouve hors de Chine dans des associations fondées sur un principe moral, comme est toute la société chinoise, est développée en Chine jusqu'à ses extrêmes limites. D'après les idées populaires sur le droit, non seulement le rebelle et sa famille sont anéantis, mais ses voisins partagent son sort, ils n'ont pas pu ne pas contribuer si peu que ce soit, à créer tout au moins l'état d'esprit du coupable. Aussi la maison chinoise est fermée matériellement, on y pénètre moins que dans la maison européenne; mais elle n'a pas d'intimité, tout ce qui s'y passe appartient au public : de quel droit mon voisin veut-il me cacher ce qui se fait chez lui? s'il dissimule quelque chose, c'est qu'il fait mal; et pour ne pas être soupçonné, il n'y a rien de tel que de laisser tout savoir. S'il y a des dissensions dans une famille, si une belle-mère abuse des mauvais traitements à l'égard de sa bru, la commune, les voisins sont en droit d'intervenir, de rétablir la paix ou d'y tâcher. Les intéressés les appellent eux-mêmes; les hommes, les femmes surtout sortent devant la porte, parfois montent sur le toit de la maison; d'un ton de voix suraigu, qui est particulier à ces occasions et qui ressemble au fausset théâtral, on appelle « les voisins de l'est et les voisins de l'ouest », on expose les griefs, on charge l'adversaire et ses ancêtres des injures les plus grossières, on ressasse pendant des heures jusqu'à extinction de voix. La foule s'amasse, s'interpose, chacun dit son mot, départ les torts; on empêche tout au moins d'en venir aux mains et souvent on calme la querelle.

La juridiction des chefs de la commune émane de cette juridiction instinctive du voisinage, elle la résume et n'a pas plus d'autorité qu'elle : c'est un simple arbitrage, mais avec le pouvoir que la solidarité donne à l'opinion du groupe, cet arbitrage pèse singulièrement sur les individus; il dépasse les querelles de ménage ou de mur mitoyen, il n'est pas jusqu'aux questions de vol et de meurtre que l'on ne tâche de régler entre soi : on y gagne tout au moins

d'écarter le sous-préfet et toute sa suite. Tout cependant ne se règle pas de la sorte et il y a des affaires qui vont jusqu'aux tribunaux. La commune fait aussi la police sur son territoire, elle réglemente les conditions du pâturage; au temps où la récolte est sur pied, elle fait garder les moissons; elle accueille ou chasse les aubains; elle arrête les vagabonds et les voleurs, les expulse, les bâtonne à son gré dans l'enceinte du temple, et s'ils meurent, l'autorité ne s'en inquiète point, bien plus, elle l'ignore. Le pouvoir communal se manifeste encore par l'établissement de taxes qui sont parfois levées sur la proposition du sous-préfet, le plus souvent sur l'initiative des membres, pour faire face aux dépenses d'entretien des digues, destruction des sauterelles, construction ou réparation des temples. La bonzerie est, en effet, le centre du village; elle sert de lieu de réunion et c'est sa cloche qui appelle à l'assemblée communale; elle appartient, terres et bâtiments, à la commune, dont elle est habituellement le seul patrimoine et pour qui elle a été construite soit à frais communs, soit grâce aux dons de riches particuliers. Le bonze desservant, unique, sauf dans les localités d'importance, est choisi par l'assemblée communale; il vit du produit des champs qui forment le domaine du temple, et y joint ce qu'il reçoit d'aumônes; s'il jouit d'un peu de considération, il le doit à ses qualités personnelles et nullement à son caractère religieux, qui n'en impose guère au peuple. Celui-ci n'a aucune estime pour les prêtres, mais il se sert d'eux pour obtenir la protection des bouddhas et des esprits de son temple; ce sont ces personnages célestes ou infernaux qui accueillent les âmes des morts d'humble condition, leur font accomplir le long et difficile voyage pour atteindre le paradis occidental, ou les jugent et les condamnent à des supplices terribles; c'est encore à eux que l'on demande la fin de la sécheresse ou de la pluie, que l'on adresse les remerciements pour la récolte. Il faut donc ménager ces protecteurs puissants; les prières individuelles ne leur suffisent pas; toute commune qui n'est pas dénuée de ressources tient à honneur de faire des processions, d'offrir à ses dieux une ou deux fois l'an le plaisir du théâtre, dont ils sont aussi friands que leurs fidèles.

Ces fêtes religieuses sont la cause la plus fréquente des dissensions entre chrétiens et païens; les premiers tiennent à rester dans la commune, y paient régulièrement les taxes, sauf celles qui ont trait à des pratiques superstitieuses : la conscience le leur interdit et les traités avec la France leur permettent de ne le point faire. Mais il résulte de là des querelles et des rixes, l'incendie allumé

dure pendant des années, l'intervention du sous-préfet et de ses supérieurs, même bien intentionnée et adroite, reste souvent inefficace; l'une des meilleures solutions est une demi-scission de la commune, mettant pour le culte d'un côté les chrétiens, et de l'autre les païens, établissant la séparation du civil et du religieux; mais un pareil *modus vivendi* n'est pas facile à concevoir pour un esprit borné, surtout en Chine, où l'Église est partie intégrante de l'État; aussi ne réussit-on pas toujours à l'établir. Les querelles religieuses ne sont d'ailleurs pas les seules causes de guerre intestine : les vendettas dans l'intérieur d'une commune, et surtout entre deux communes, ne sont pas rares et l'autorité du sous-préfet n'a pas plus d'action dans ce cas que dans le précédent. Les difficultés se bornent souvent à des tracasseries, mais si elles tournent au tragique, la population surexcitée accueille parfois à coups de pierres les valets du yamen ou les soldats chargés de rétablir l'ordre : car elle admet peu que les mandarins s'immiscent dans ce qu'elle tient pour affaires privées.

Fort bien en état de tracasser les voisins, de se mutiner contre le pouvoir officiel, la commune rurale n'est pas capable d'action une et suivie : sa constitution mal définie s'y oppose. Le principe du vote n'est pas connu; sans majorité ni minorité possibles, il faudrait pour agir l'unanimité, difficile à atteindre en Chine comme ailleurs; il y a d'habitude quelque demi-lettré, beau parleur dont la faconde domine les esprits simples des paysans; c'est une chance, s'il est en même temps homme de bon sens; mais si, au lieu d'un, il s'en trouve deux, les querelles sont inévitables. Les syndics de la commune, choisis sans vote, mais non sans lutte, par un accord mal défini, sont des notables désignés par leur âge, leur fortune, leur situation de lettré ou d'ancien mandarin; simples agents exécutifs et conseillers, ils peuvent jouir d'une certaine influence, mais ils n'ont aucun pouvoir, même pas celui de diriger ou clore les débats. Les délibérations sont donc confuses, ou, pour mieux dire, il n'y a pas de délibération; on exprime des avis et, sur une question simple, immédiate, ou lorsqu'il y a des précédents, on parvient à se mettre d'accord; s'il s'agit d'innover, jamais.

V

Tandis que l'absence d'autorité se fait sentir dans la commune, dans la famille, au contraire, la dernière des associations que nous

avons à examiner, le pouvoir paternel est le trait dominant. La famille chinoise est une communauté propriétaire d'un patrimoine, elle est aussi un État et une Église : le père en est le chef, le juge, le prêtre. En la supposant réduite aux limites les plus strictes, sans ramifications, la famille comprend essentiellement le père, les enfants, les épouses, les serviteurs : pareil cas se présente si un homme se trouve seul de sa race, sans agnats de degré supérieur ou égal au sien, c'est-à-dire sans père, ni ascendants paternels, ni oncle paternel, ni frères, ni cousins, ni collatéraux du côté paternel. Pratiquement à cette situation équivaut celle de l'homme que son commerce par exemple retient isolé, éloigné du lieu de son origine. Le père étant *sui juris* (il nous faut prendre ici les formules du droit romain qui sont précises et exactes), les enfants entrent dans la famille par la filiation légitime acceptée par le père : en règle générale, les bâtards issus d'un commerce passager sont exclus, tandis que les enfants nés de la première épouse comme des secondes épouses sont également légitimes. Les enfants mâles entrent encore dans la famille par l'adoption qui crée une parenté semblable à la filiation et qui ne s'applique pas aux filles : celles-ci changent de famille par le mariage qui les fait passer sous la même puissance paternelle sous laquelle vit leur mari. Réciproquement l'adoption et le mariage sont pour la fille et le fils deux moyens de sortir de leur famille primitive, l'un et l'autre ne sont possibles que du consentement de celui qui perd la puissance paternelle et de celui qui l'acquiert. Le mariage rituel avec ses rites religieux met l'épouse de premier rang sous la main du mari; elle ne sort de cette condition que par la répudiation dépendant du mari seul, mais que depuis bien des siècles la loi interdit dans un petit nombre de cas. Pour les épouses de second rang, il n'est pas de mariage rituel, elles sont achetées, donc esclaves, et peuvent être vendues. Quant aux serviteurs, ceux qui sont loués et qui sont sans doute les plus nombreux aujourd'hui, ne comptent dans la famille que par extension; les serviteurs esclaves, propriété héréditaire du maître, susceptibles d'être achetés et vendus, sans doute les seuls dans la haute antiquité, font au contraire normalement partie de la famille. On voit immédiatement qu'à l'égard des trois catégories de personnes qui sont dans la famille, l'autorité du père va jusqu'à les admettre ou à les chasser, à son gré.

Le pouvoir sur les personnes est encore plus étendu; le droit de vente du père ne s'arrête pas aux concubines et aux esclaves qu'il

a achetés, il s'applique même à ses enfants, dont il peut se défaire soit à titre définitif, soit à réméré; fréquentes surtout pour les filles, ces ventes fournissent la majorité des esclaves, les vols d'enfants procurent le reste. Ce droit du chef de famille n'atteint pas l'épouse principale; en ce qui la concerne, le code et le droit familial interdisent la vente; l'intervention de sa famille d'origine sert de sanction à la défense; mais, surtout dans les classes pauvres des villes, il ne manque pas d'exemples de femmes légitimes cédées ou louées pour de l'argent. Le mari, presque excusé si, en cas de désobéissance, il châtie sa femme jusqu'à la tuer, n'a cependant pas sur elle droit de vie et de mort, non plus que sur les concubines, sur les esclaves ni sur les enfants. Toutefois le code cherche ici à imposer des règles qui sont contraires au vieux droit familial. Il y a quelques mois, un médecin du nom de Lieou fut trouvé mort dans une rue de la ville où il exerçait; lorsque le sous-préfet ouvrit l'enquête, le père de la victime déclara qu'il avait lui-même châtié son fils pour son impiété filiale, les membres de la famille Lieou, appelés en témoignage, certifièrent l'insubordination habituelle du mort : le magistrat prononça aussitôt qu'il était dessaisi, reconnaissant que c'était là un cas de justice familiale et faisant céder le code devant le droit coutumier. L'attitude des mandarins varie peu en face de ces affaires de famille; d'ailleurs, la plupart du temps, de pareils cas ne viennent même pas devant la justice et les intéressés savent faire en sorte que les faits ne s'ébruitent pas. Sans recourir à un châtiment aussi grave, le père peut chasser son fils, le déshériter, l'exclure des sacrifices : il possède, on le voit, comme juge, un pouvoir très grand, limité seulement par le soin de la perpétuité de la famille et par l'influence de ses fils et de ses autres agnats qui sont toujours consultés dans les cas d'importance.

Le patrimoine est tout entier dans les mains du père; lors du mariage, la dot de la femme entre dans les biens du mari, qui en use à sa guise et qui, s'il y a répudiation, ne doit compte que des valeurs subsistantes. Les enfants, les fils adultes ne possèdent rien en propre; le salaire même de leur travail appartient au père et le code, moins opposé cependant que la coutume à l'indépendance individuelle, châtie ceux qui se réservent quelque bien que ce soit, sans l'assentiment paternel. Le pécule des esclaves existe toutefois et est respecté, contrairement à la stricte logique. Tous les biens sont administrés par le chef de famille, qui hypothèque, vend et dispose comme il l'entend. D'autre part, l'enfant ne possédant

rien, le père est légalement tenu de ses dettes jusqu'au jour où il l'a chassé; le fils a-t-il trouvé à emprunter, à hypothéquer, à vendre, à l'insu du père, celui-ci doit payer, ou céder le bien hypothéqué, ou exécuter le contrat. C'est que le droit d'administrer et de disposer appartient au père comme chef de la communauté plus que comme propriétaire; c'est, en effet, la collectivité familiale qui est vraiment maîtresse des biens, et, d'habitude, le père les administre de concert avec ses fils adultes; la signature de ceux-ci est requise sur les actes concernant le patrimoine familial; l'une de ces signatures manquant, l'intéressé non contractant est, par la suite et sans prescription possible, en droit de faire annuler l'acte ou de réclamer une indemnité. De même, dans la vie quotidienne, on a grenier commun, bourse commune, le père et la mère distribuent la nourriture et le vêtement : mais chacun a droit à une part et seul le respect fait taire les réclamations de celui qui est lésé.

La famille enfin est une Église et célèbre un culte spécial. Les besoins du Chinois ne cessent pas avec la vie; son esprit, après la mort, mène une vie qui est le reflet affaibli de celle du vivant, il lui faut encore de la nourriture, des vêtements, une habitation; il faut à son corps, à l'âme inférieure qui y reste attachée, un tombeau pour reposer en paix. Ces croyances, contemporaines des origines de la Chine, subsistent encore dans toutes les familles importantes et c'est à elles que se rattache immédiatement toute famille qui s'élève, à qui l'aisance permet de dominer les besoins de chaque jour. Un fils doit soigner et nourrir ses parents vivants; il est tenu des mêmes devoirs après leur mort et il s'en acquitte en célébrant leurs funérailles, en établissant leur tombeau d'après les rites, en leur offrant aux époques fixées, plusieurs fois par mois, les sacrifices c'est-à-dire l'encens, le vin, le thé, le riz, les viandes, les fruits et gâteaux. Ainsi la mort ne rompt pas le lien, elle ne fait que le transformer; les ancêtres disparus continuent de faire partie de la communauté familiale, ils s'intéressent à sa vie, ils usent de leur pouvoir mystérieux pour la protéger. Mais pour des descendants impies, les dieux mânes n'ont que du courroux et ils travaillent à leur ruine. Ce culte qui ne doit pas périr, ne se transmet que par la filiation, selon la nature ou selon l'adoption, seulement aux mâles; la femme joue dans les cérémonies le rôle d'un acolyte, au plus elle représente un enfant en bas âge; fille elle suit le culte de son père, femme ou veuve, celui de son mari; elle n'a pas de culte propre, elle n'en peut pas transmettre : de là l'obligation du mariage pour

avoir des enfants mâles, qui seuls sont héritiers du culte et des biens, de là les concubines pour parer à la stérilité de l'épouse principale, et l'adoption qui donne le fils que la nature a refusé. L'adoption ne porte d'ailleurs que sur des agnats, les ancêtres ne voulant qu'un prêtre qui soit de leur sang; en ce qui touche les fidèles, ils sont moins exigeants, car ils admettent la femme et les concubines qui sont toujours d'un sang étranger, ils admettent les esclaves et les serviteurs; tous ont part en leur rang au banquet rituel qui clôt le sacrifice. Le père est d'ailleurs le seul prêtre, c'est en son nom qu'est lue la prière; les fils se bornent à l'assister; après sa mort, le fils aîné prend sa place, seul il a pleinement le droit de sacrifier à son père, à son aïeul, à leurs ascendants, les cadets n'ont qu'un rôle accessoire; ainsi le culte conserve le privilège d'aînesse, disparu depuis des siècles de presque toutes les institutions.

Le culte familial commun sert de consécration à la propriété familiale commune; l'éminente dignité du père, qui est aujourd'hui le sacrificateur, qui sera demain le dieu, imprime à son autorité un caractère sacré. Telle est la plus primitive des associations chinoises; peut-être a-t-elle précédé la société elle-même; c'est en elle qu'est né et que se forme à nouveau chaque jour cet instinct de solidarité dont j'ai parlé. Toutes les autres associations se sont inspirées de cet exemple, mais aucune ne l'a égalé, car aucune n'a pu avoir pour lien ce culte naturel des ancêtres; la religion qu'elles se sont donnée est extérieure à leur principe, aucun pouvoir n'a pu en émaner, aussi ont-elles presque totalement méconnu la nécessité même d'une autorité.

Fondée sur l'unité de culte, la famille est susceptible d'un accroissement indéfini, chaque fils devenant chef d'une maison qui à son tour se divise en branches et en ramifications. Dans la famille ainsi étendue, dans le clan, ou dans la tribu, pour mieux dire, le privilège d'aînesse, persistant dans le culte, donne la primauté à la branche aînée; jadis admis avec une force presque égale à celle de la puissance paternelle, il avait constitué une société aristocratique, le territoire était alors divisé entre un petit nombre de tribus, dont les chefs étaient seuls maîtres du sol, souverains et grands prêtres. En affaiblissant ce privilège de plus en plus, les circonstances politiques et sociales ont, dans la majeure partie de l'Empire, fait disparaître les tribus ou ne les ont pas laissées se constituer; c'est pourtant vers cette forme sociale que tend toujours le paysan, l'homme de toute la

Chine qui est resté le plus proche de l'antiquité; chaque fois que les circonstances le permettent, à Thong tcheou depuis le XVIe siècle, en certains districts de la province de Moukden depuis le XVIIe siècle, le clan se reforme, image plus ou moins exacte de la tribu ancienne. L'indivision du patrimoine pendant quelques générations, la vie en communauté sous la présidence de l'aîné d'abord, à son défaut, des anciens, ne sont rares nulle part; mais ce sont surtout les provinces du sud et du centre, moins bouleversées par les invasions, qui conservent des traces de ce passé.

Les clans de plusieurs milliers de personnes, occupant des districts entiers, y sont fréquents; ceux de quelques centaines, encore plus nombreux, détenant un village entier, marquent leur existence passée ou présente dans une multitude de noms géographiques; ceux de quelques dizaines, comprenant les branches issues d'un même trisaïeul, sont de règle dans tout le pays. Chaque famille célèbre son culte particulier, mais la religion du progéniteur commun réunit à jours fixes toutes les familles ou tous leurs représentants. Le clan, d'habitude encore plus exclusif à l'égard des aubains que la commune, n'admet pas volontiers sur son territoire des familles de nom différent : il a sur ses membres un pouvoir plus étendu que l'association rurale; c'est d'accord avec les principaux agnats, avec les chefs du clan, que le père juge un fils dissipateur ou désobéissant et, si personne ne veut répondre de lui, creuse une fosse et l'y enterre : les exemples de cette justice familiale ne sont pas rares dans les campagnes. La terre ne reste pas en commun, chaque famille a son patrimoine fixe : mais les agnats ne permettent pas la vente à des étrangers et conservent toujours un droit de préemption, aussi, en cas de vente, leur signature est requise sur l'acte. La solidarité entre familles issues d'une même souche se manifeste par des fondations utiles, écoles, bonzeries, de la part de ceux qui s'enrichissent, par des secours effectifs à ceux que la vie n'a pas favorisés et, au besoin, du côté de ces derniers par des exigences dénotant l'idée d'un droit véritable; un parent pauvre traverse des provinces et va au yamen de son arrière-cousin, intendant de cercle ou vice-roi, pour lui réclamer l'aide qui lui est due; fût-il importun, usât-il d'injures, pas un des valets ne portera la main sur lui, le sous-préfet évitera de juger l'affaire, le délinquant est un parent, ce sont affaires de famille. De la même façon, le haut fonctionnaire, s'il rentre dans sa patrie, y cédera le pas aux chefs du clan, qui ne sont que des lettrés, moins que cela, des laboureurs. Choisis dans chaque

clan suivant des règles propres, parfois à vie, parfois pour une période déterminée, ces chefs sont les anciens des familles; on fait en sorte que toutes les branches soient représentées à l'assemblée qui délibère, mais remet le soin d'agir à l'un de ses membres, semblable aux syndics des communes, en ayant à peu près les charges et les pouvoirs; tantôt ce chef de clan est désigné par les anciens, tantôt la règle est de le prendre dans la branche aînée.

Le respect des règles et du lien familial est consolidé par l'institution des registres de famille qui comprennent essentiellement l'arbre généalogique depuis le premier ancêtre; on y inscrit les dates de naissance et de mort, les alliances matrimoniales, les titres obtenus, les fonctions remplies; une fois par génération, les registres sont transcrits, mis à jour et gravés de nouveau; l'opération est accompagnée de cérémonies religieuses, après quoi des exemplaires sont solennellement portés du temple de l'ancêtre commun, où sont gardés les originaux, aux temples particuliers des principales branches; si un membre du clan va faire le commerce ou remplir un poste au loin, sa famille lui remet un extrait du registre familial pour établir sa filiation et faire preuve en justice. Aux renseignements généalogiques et biographiques, on ajoute souvent, m'a-t-on dit, les règles du clan; si le fait est exact, les registres de famille fourniraient des documents inappréciables pour la connaissance du droit coutumier. Ainsi constitué en un véritable État avec son territoire, ses greniers, ses écoles, ses bonzeries, ses chefs, ses lois, son histoire, ses temples, son culte patrimonial, le clan se suffit à lui-même, il veut vivre sur son propre fonds, il est résolument hostile à toute intrusion étrangère, qu'il s'agisse de Chinois d'autres districts et d'autres noms qui désirent s'établir sur ses terres, se glisser dans son sein, ou de « barbares », dont les idées nouvelles, religieuses, morales, scientifiques, sont propres à le bouleverser; et comme le clan, du moins à un premier degré de développement, se rencontre presque dans toutes les régions, à côté des communes ou dans leur sein même, on conçoit quel appui ces organismes d'origine et de forme antiques prêtent au gouvernement dans sa lutte contemporaine contre les innovations et contre les religions occidentales. Là où le clan se présente avec tout son développement, il constitue pour l'autorité un grave embarras : jaloux de son indépendance, il n'hésite pas à mobiliser une véritable armée contre le mandarin coupable d'avoir violé les privilèges qu'il s'arroge en matière de justice ou d'impôt; il est certains clans du sud qui,

malgré l'intervention de la force armée, ne paient jamais plus de la moitié ou des deux tiers de leurs taxes; il en est d'autres qui, séparés d'un clan voisin par une inimitié héréditaire, sont dans un état de guerre perpétuelle, sans que l'autorité officielle puisse imposer autre chose que des trêves.

Organismes ruraux l'un et l'autre, le clan, dans sa pleine extension du moins, et la commune ne peuvent coexister; ils représentent deux différents états de civilisation, deux phases de l'application d'un même principe de solidarité. Aussi se partagent-ils la Chine : la commune, plus récente, abonde dans les régions septentrionales, plus souvent envahies, plus proches aussi du pouvoir central, elle a assez de plasticité, malgré sa cohésion, pour n'en pas gêner, pour au contraire en aider l'action. Le clan, plus antique et de texture plus serrée, n'a subsisté pleinement que loin de l'autorité centrale; survivant de l'âge féodal et aristocratique, il est en lutte au moins latente avec l'État chinois qui empiète sur lui par l'impôt, par le tribunal, par le code; il s'accommoderait encore bien moins d'un État de forme plus moderne, exigeant plus de soumission, plus d'uniformité. L'autorité qui s'y est maintenue presque aussi forte que dans la famille, en fait un corps résistant, capable d'une action prolongée toute locale; mais il n'est susceptible que d'une croissance interne et lente, et sa constitution lui rend difficile de s'unir, même passagèrement, au clan voisin. La corporation n'a pas la cohésion du clan, mais, formant une élite parmi les marchands, elle renferme elle-même une aristocratie d'anciennes maisons; plus forte pour l'action que la commune, elle porte son action plus loin que le clan; unies, les corporations peuvent ébranler la province et l'État, et elles peuvent s'unir au loin, soit directement, soit par l'intermédiaire des associations provinciales, qui sont l'expression même du particularisme, mais qui sont aussi un lien entre les provinces; fondée sur le commerce, la corporation n'a pas d'antipathie, loin de là, pour l'étranger d'outre-mer; quant à l'association provinciale, elle ne regarde peut-être pas celui-ci de plus mauvais œil que l'étranger de Chine.

Ces associations sont les seules importantes, les seules ayant une action générale pour de longues années encore, les sociétés secrètes semblant incapables de rien fonder, les églises taoïste et bouddhiste

étant affaiblies et sans cohésion, les communautés chrétiennes et musulmanes ayant trop peu d'adhérents. Parmi les associations que j'ai étudiées à part, quatre, corporation, association provinciale, commune, clan, sont dans une même situation en face de l'État : elles jouissent d'une indépendance complète, elles forment, en dehors du gouvernement, au besoin contre lui, des cadres où rentre toute la société, par là elles le minent et divisent l'action politique et administrative. Quant à la famille, communauté trop étroite pour jouer un rôle politique, elle a une importance sociale de premier ordre; c'est sa stabilité sans pareille qui a maintenu la société chinoise à travers les bouleversements internes et externes. L'existence de tous ces organismes, les principes sur lesquels ils reposent, indépendance réciproque, solidarité dans chacun séparément, autorité issue du culte dans la famille et le clan seuls, partout ailleurs gouvernement de la masse par elle-même, sans votes, sans majorité ni minorité, avec le minimum d'ordre nécessaire pour qu'il n'y ait pas anarchie, tout cela explique, en partie seulement, la faiblesse du gouvernement chinois et sa lenteur à se mouvoir. C'est avec ces associations que doit compter l'Etat chinois, obligé à se moderniser par le contact avec le monde moderne; les unes sont un principe de stabilité et d'inertie, les autres de transformation; les forces étaient en équilibre depuis plus de trois siècles; aujourd'hui que l'équilibre est rompu par les actions extérieures, nul ne peut prévoir quand ni comment il se rétablira.

MAURICE COURANT.

LA LOI BELGE DE 1898
SUR LES SYNDICATS

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. » Ainsi s'exprime l'article 20 de la Constitution.

Cette règle de droit public est conforme à l'esprit du pacte fondamental et aux mœurs nationales. Mais ce droit qu'elle proclame, la Constitution n'en organise ni n'en protège l'exercice efficace.

Or, « l'association n'est une force que pour autant qu'elle ait une organisation bien réglée »[1]. L'organisation de la liberté est l'œuvre délicate que doit accomplir la législature dans les démocraties.

En Belgique le Parlement s'y est essayé en divers domaines. Il suffira de rappeler ici que la charte des associations de capitaux a été minutieusement formulée dans la loi de 1873 sur les sociétés commerciales.

Mais la généralité des associations n'a jamais fait l'objet d'une loi organique et n'a pas le droit de posséder. La loi du 31 mars 1898 vient de modifier cette situation en ce qui concerne les syndicats professionnels.

I

Le premier projet ferme de doter le pays d'une semblable loi remonte à 1886 : il est l'œuvre de la Commission royale du travail instituée après les grandes grèves qui eurent lieu en Belgique à cette époque.

On peut en justifier la conception caractéristique par l'utilité qu'il y a de donner aux associations ouvrières la force et le sens rassis : deux qualités que paraît devoir faire acquérir l'association, quand des buts précis et judicieusement déterminés sont assignés à son

1. Exposé des motifs du projet de loi du 25 juillet 1889, dit projet Lejeune.

activité, quand il lui est permis de former un patrimoine à l'administration duquel tous les associés sont appelés à participer directement ou indirectement.

Aussi l'Angleterre et la France ont-elles été dotées tour à tour, depuis quelques années, d'une loi organique des syndicats. Dans ces deux pays l'on a établi — ainsi qu'on l'a fait en Belgique — une loi spéciale ne s'étendant pas à toute association quelconque, mais seulement aux unions professionnelles.

Dans la Grande-Bretagne cependant, cette législation n'a rien d'exceptionnel : ce pays connaît dès longtemps de puissants et florissants établissements de mainmorte qui se rattachent au culte, à l'enseignement, aux œuvres hospitalières et charitables de toute sorte.

En France, au contraire, la loi du 21 mars 1884 a dû autoriser à se former les associations professionnelles prohibées jusque-là par le droit public — bien que tolérées en fait — avant de les autoriser à posséder.

Malgré ces indications significatives que fournissaient les législations de deux grands pays voisins, peu de questions divisèrent davantage les membres de la Commission du travail que celle de l'opportunité de l'octroi de la personnalité civile aux syndicats. Même M. Adolphe Prins, chargé du rapport relatif aux unions professionnelles, et favorable à l'établissement d'une loi organique, ne fit prévaloir ses idées qu'avec peine au sein de l'assemblée plénière. Préalablement il avait vu ses conclusions repoussées par la section qui reçut d'abord communication de son très remarquable rapport.

Aussi le gouvernement ne se hâta-t-il point de transformer en projet de loi les déclarations de principe votées par la commission extraparlementaire.

Tandis que la solution du problème que cette commission avait soulevé demeurait en suspens, le parlement était saisi d'autres propositions relatives à la législation ouvrière, et celle-ci s'enrichissait en 1887 de la loi instituant le conseil de l'industrie et du travail, des lois relatives au paiement, à l'insaisissabilité et à l'incessibilité des salaires.

L'année 1889 vit voter la loi du 9 août relative aux habitations ouvrières, celle du 13 décembre réglementant le travail des enfants et des femmes mineures, celle du 31 du même mois relative aux conseils de prud'hommes... C'est au cours de cette même année, aux tout derniers jours de la session législative, que le ministre de la justice déposa sur le bureau de la Chambre le premier *projet de loi* relatif à la person-

nification civile des syndicats. Il était évidemment inspiré par le projet de M. Prins, l'un des hauts fonctionnaires du département de la justice, et portait les signatures de MM. Lejeune et Beernaert.

D'après ce projet, les seuls syndicats admis à jouir du bénéfice de la personnalité civile étaient les syndicats formés entre personnes exerçant dans l'industrie, le commerce ou l'agriculture, soit la même profession ou le même métier, soit des professions ou des métiers similaires ou connexes [1].

On offrait à leur activité comme but exclusif « l'étude et la défense des intérêts professionnels ».

Une loi de l'espèce doit en bonne théorie ménager deux intérêts opposés. « L'État, dit M. Hubert-Valleroux, a ici un double rôle : assurer aux sociétés privées la liberté avec une législation équitable qui leur permette de vivre et de se soutenir; garantir en même temps contre l'oppression possible de ces sociétés ceux qui veulent se tenir en dehors. »

Cette garantie existait en Belgique indépendamment du projet, grâce à la répression des atteintes à la liberté du travail que consacre le code pénal, par un texte analogue à celui de l'article 416 du code français.

Tandis qu'en France cette disposition de la loi pénale a été abrogée en 1884, le gouvernement belge ne proposait rien de semblable. Cette solution trop simple, comme on le verra, s'explique et par l'esprit assurément libéral du projet, et par cette considération de fait que le développement des syndicats n'avait pas été entravé en Belgique par l'article 310 du code pénal. On pourrait en donner une explication plus subtile peut-être, le silence du projet Prins sur ce point, silence assurément volontaire, car M. Prins est un criminaliste fort distingué qui n'aurait pas négligé par erreur de toucher à cette question fort importante, mais qui crut sans doute opportun de ne pas soulever à ce propos des débats irritants.

Le projet Lejeune était destiné à dormir dans les cartons. Bientôt la revision constitutionnelle absorba l'attention presque exclusive de l'opinion et de la législature. Même la dissolution des Chambres en 1892 le rendit caduc.

Quand, après une nouvelle dissolution, celle de 1894, le ministre actuel de la justice, M. Begerem, saisit à son tour le parlement d'un

1. C'est dans ce sens étendu qu'on emploiera dans la suite l'expression « même profession ».

projet de loi sur les unions professionnelles, les circonstances n'étaient plus les mêmes.

Hardi et novateur au regard de l'état d'esprit du Parlement de 1889, le projet Lejeune eût paru bien timide cinq ans après. Aussi ne faut-il pas s'étonner de trouver le projet de M. Begerem assez différent de celui de son prédécesseur.

Ce projet étendait le bénéfice de la loi en divers sens : quant au genre d'associations auxquelles elle serait applicable; quant au champ d'activité des unions, puisque le commerce leur était expressément permis; quant au pouvoir attribué à l'union de sanctionner efficacement ses règlements.

Mais la commission de la Chambre chargée d'examiner les nouvelles propositions du gouvernement préalablement à leur discussion en séance plénière ne se montra pas disposée à y souscrire. La plupart des membres de cette commission avaient eu à connaître du projet Lejeune et se rallièrent à une rédaction qui différait sensiblement de celle du ministre de la justice.

Cette circonstance devait retarder le débat public. Aussi fallut-il l'insistance de la gauche et surtout celle des rares députés démocrates-chrétiens pour décider le gouvernement à provoquer le débat. Encore ne s'y résolut-il qu'à la longue. Il finit pourtant par remettre le projet sur le métier. Le 12 octobre 1897, M. le ministre de la justice ouvrit la discussion générale par l'exposé des propositions *transactionnelles* que le gouvernement soumettait à la chambre.

C'était sur trois points surtout que le projet de 1894 avait rencontré l'opposition de la commission qui reflétait l'opinion de la majorité parlementaire.

L'extension du bénéfice de la loi aux « professionnels de l'intelligence » ne fut pas maintenue, et M. Begerem déclara que le gouvernement n'avait jamais eu l'intention d'englober dans sa définition les associations d'enseignement et de bienfaisance. Par contre toutes les associations de personnes exerçant la même profession devaient être admises à se faire reconnaître, pourvu que la profession — fût-elle libérale — eût un but lucratif.

Le gouvernement se ralliait à l'idée d'interdire l'exercice du commerce aux syndicats, mais en les autorisant à faire sans esprit de lucre certains actes que la loi commerciale répute commerciaux.

Enfin l'on maintint l'article 310 du code pénal dans des conditions assez particulières, destinées à garantir la licéité, sinon la pleine

efficacité, des sanctions édictées par les syndicats pour l'observation de leurs règlements.

Il y aura lieu de revenir sur ces divers points, mais il convient de dire auparavant quelques mots de la situation des syndicats au moment de l'élaboration de la loi.

Il existe en Belgique, à côté des syndicats patronaux qui portent des appellations diverses, des associations ouvrières puissantes. De création récente pour la plupart, les syndicats ouvriers sont les associations politiques du parti ouvrier, c'est-à-dire du parti socialiste; ils sont affiliés à ce parti, ils le constituent et ils dépendent de ceux qui le dirigent.

Les catholiques n'ont eu garde de se désintéresser du mouvement syndical, devenu actif surtout depuis 1885 : à la suite des Congrès des œuvres sociales tenus à Liége en 1886 et en 1887, ils ont multiplié les cercles ouvriers, dont les subdivisions sont professionnelles. Ils ont opposé dans les principaux milieux industriels à la Maison du Peuple socialiste la Maison des Ouvriers chrétiens. Mais il faut bien reconnaître que la vie de leurs corporations est moins intense que celle des syndicats socialistes.

S'il s'était placé au seul point de vue des syndicats industriels, le législateur aurait évidemment eu à choisir entre deux partis seulement : faire une loi à laquelle les socialistes ne recourraient pas, préférant renoncer aux avantages de la reconnaissance légale que de s'assujettir aux dispositions impératives qui en sont la condition, — ou bien faire une loi si favorable aux syndicats d'une part, si peu inquisitoriale et si peu tracassière de l'autre, que les dirigeants des syndicats auraient été obligés de faire reconnaître leurs associations sous la pression des associés.

Ce parti eût été peut-être le plus machiavélique : les meneurs eussent été mis en demeure par leurs troupes d'accepter la loi, et le fait pouvait donner une orientation nouvelle à l'activité de ces associations.

Le Gouvernement crut plus prudent de ne pas tenter l'aventure; comme prix de la reconnaissance légale, il imposa des conditions de publicité rigoureuses, nombreuses, minutieuses, — tant au point de la personne des directeurs qu'à celui des comptes. Il interdit également le commerce aux unions, alors que les coopératives auxquelles sont incorporés les syndicats du parti ouvrier fournissent à celui-ci les fonds de la propagande politique. Aussi ne faut-il pas s'étonner que dès l'ouverture des débats un des principaux députés

socialistes ait pris sur lui de déclarer que les socialistes n'useraient pas de la loi.

Les débats parlementaires nous montrent les démocrates-chrétiens dans une attitude fort différente de l'opposition irréductible de la gauche. Ils s'efforcent au contraire de convaincre la majorité et d'obtenir une loi conforme à leurs préférences. L'enjeu de la partie est pour eux de la plus haute importance, car la corporation est à leurs yeux l'organisme essentiel de la production économique, tandis que pour les socialistes c'est l'État.

De fait les députés dont il s'agit trouvèrent de l'appui chez certains membres de la majorité qui n'appartiennent cependant pas au même groupe, parce que ces derniers se préoccupaient avant tout de la situation qui serait faite par la loi aux syndicats agricoles.

Grâce à cette circonstance, et grâce aux suffrages de l'opposition qui ne perdit pas cette occasion de combattre le Gouvernement et de voter contre ses propositions, la bataille fut très chaude.

L'idéal des démocrates c'est la réorganisation sociale grâce au syndicat-coopérative réunissant dans les mêmes mains le capital et le travail. La loi allait-elle souscrire à cette conception de l'organisation économique en autorisant le syndicat à exercer l'industrie et le commerce? L'ardeur des partisans de cette solution était d'autant plus grande qu'ils opposaient au ministre ses propres préférences d'antan. Un bon nombre de députés de la majorité n'avaient pas une opinion bien arrêtée sur ce point capital, aussi le gouvernement dut-il recourir à la grosse artillerie des arguments. Le premier ministre annonça le retrait du projet si l'amendement qui formulait les revendications démocratiques était admis. Cette intervention énergique et la dialectique très serrée de M. Woeste permirent à la majorité de se retrouver, et le danger fut écarté.

Il convient d'ajouter que le groupe agricole obtenait satisfaction aux termes des propositions du gouvernement. Ces députés se préoccupaient surtout de sauvegarder la vitalité des associations rurales de tout genre qui se sont merveilleusement développées en Belgique depuis quelques années. Parmi celles-ci les sociétés d'achat d'engrais, de semences, etc., de même que celles dont le but est la vente des produits de la ferme, occupent une place importante.

Ce sont ces associations qui tireront de la loi le principal profit. Il leur est accordé un régime assurément privilégié. Elles pourront continuer leurs opérations sous l'égide de la loi, pourvu que ces opérations ne donnent pas lieu à bénéfice *au profit de l'union*. Elles

échappent ainsi aux inconvénients qui résulteraient pour elles de la qualité de commerçant pour ne garder que les avantages de la situation.

Le dualisme qui existe, au sein des villes, entre les syndicats socialistes et les associations ouvrières catholiques, empêchera la loi de produire tous les résultats dont elle est théoriquement susceptible, car c'est une règle d'expérience qu'un syndicat ouvrier n'est vraiment fort, n'est puissamment armé pour lutter contre le capital, que si la grande majorité des ouvriers de la profession y sont affiliés.

Le projet adopté par la Chambre a été voté sans modifications au Sénat. L'opposition qui est libérale au Sénat, alors qu'elle est socialiste à la Chambre, a combattu l'esprit et les tendances du projet plutôt que le détail de ses dispositions. On a voulu y voir la résurrection de la mainmorte. Ce qui a fait dire au seul membre socialiste actuel de la haute assemblée que la discussion le rajeunissait de quarante ans, puisqu'elle rappelait les débats et les événements mémorables de 1857, lors de l'examen d'un projet de loi relatif à l'organisation de la charité.

II

Le législateur a eu tout d'abord à préciser quelles associations pourront obtenir la personnalité juridique, c'est-à-dire le droit d'acquérir et généralement de contracter, ainsi que celui de défendre leurs intérêts en justice.

Il a fait ici du droit commun spécial : droit spécial, puisque la loi ne s'étend qu'aux personnes appartenant à la même profession, et puisque cette profession doit avoir un but lucratif; — droit commun, puisque toute société formée entre personnes remplissant cette double condition jouira de la personnalité juridique, si elle se soumet aux formalités légales, pourvu qu'elle soit formée exclusivement en vue de l'étude, de la protection et du développement des intérêts professionnels de ses membres.

Les unions reconnues ne peuvent exercer *elles-mêmes* ni profession, ni métier : le lucre et même l'esprit de lucre leur sont interdits.

Bien entendu leurs membres peuvent être commerçants. Ils peuvent également former entre eux des sociétés commerciales dans toutes les formes prévues par la loi commerciale, mais il ne pourra jamais y avoir de confusion entre ces sociétés et l'union. Pour pré-

ciser, un syndicat ouvrier *reconnu* ne pourra comprendre dans son sein une société coopérative ou y être annexé; d'autre part, un syndicat et une coopérative distincte de ce syndicat, ayant chacun un but différent, un patrimoine séparé, une administration propre, pourront coexister, avoir les mêmes membres et conférer aux mêmes personnes la direction des deux institutions.

La confusion, voilà ce que la loi prohibe. Pourquoi?

Le législateur a reconnu l'utilité des associations formées pour promouvoir les intérêts professionnels. Il leur confère à cette fin des prérogations exceptionnelles selon la législation nationale.

Quel est l'intérêt général que le législateur a eu en vue ici et qui a déterminé son action?

M. Schollaert l'a indiqué en ces termes : « assurer d'une manière générale les conditions les plus favorables au travail » [1].

Dans la séance de la chambre des représentants du 4 février 1898, M. Nyssens, ministre de l'industrie et du travail, a ramené à trois séries les principaux objets proposés par la loi à l'activité des unions :

1° Détermination et organisation des conditions du travail les meilleures et les plus productives. Ceci comprend notamment, l'étude en commun, l'organisation de l'enseignement professionnel, la formation de bons apprentis, la création de bibliothèques, etc.

2° Discussion des conditions du travail avec les patrons, qu'il s'agisse de la durée du travail, de sa rémunération et notamment du mesurage des pièces, du contrôle de ce mesurage, etc.

3° Organisation du placement des ouvriers et de bourses du travail, ainsi que de l'assurance contre le chômage et des secours à accorder aux membres de l'union manquant de travail.

III

Ce qui précède explique suffisamment pourquoi le législateur n'a pas permis aux associations professionnelles de faire le commerce, et n'a pas cru qu'il y eût lieu de compléter la loi de 1873 en créant une sixième forme de société commerciale. L'une de ces mesures entraînerait l'autre en effet; selon le droit belge, qui dit exercice

1. M. Schollaert s'exprimait ainsi dans le rapport présenté en 1891 au nom de la section centrale de la Chambre des représentants, et relatif au premier projet dont le parlement ait été saisi. Il est devenu depuis ministre de l'intérieur et de l'instruction publique.

du commerce, dit assujettissement à diverses obligations, telles que la tenue des livres de commerce, etc.

Pour les sociétés commerciales en particulier, elles sont régies par une loi spéciale qui formule dans l'intérêt des tiers et des associés des conditions de publicité pour les statuts et bilans, de validité pour les assemblées d'actionnaires, etc.

Il convient d'ajouter que le commerce n'est pas dans le rôle naturel du syndicat, selon l'organisation économique actuelle de la société.

D'ailleurs, pour les syndiqués eux-mêmes, les syndicats risqueraient de devenir une entrave et un danger. Non seulement la prédominance trop grande de la corporation serait une nuisance pour les syndiqués, mais encore l'intérêt du syndicat comme tel pourrait se trouver en conflit avec l'intérêt des syndiqués : au syndicat-coopérative appartiendraient des fonctions contradictoires. Par exemple, comme syndicat producteur devenu une association commerciale, il aurait intérêt à réduire le salaire des ouvriers, alors que comme syndicat professionnel le relèvement du salaire des ouvriers de la profession est sa première fonction.

Néanmoins le gouvernement, fidèle à la méthode de légiférer qu'il a suivie persévéramment en matière ouvrière, a tenu compte des faits, c'est-à-dire, dans l'espèce, de l'organisation des syndicats agricoles et des buts spéciaux que ces syndicats poursuivent. Il a donc admis en leur faveur des dispositions particulières, grâce auxquelles ils pourront procéder notamment à l'achat de semences, engrais, bestiaux, machines, pour la revente à leurs membres, sans que ces actes soient réputés commerciaux dans leur chef. Mais tous ces contrats pourront donner lieu à bénéfice au profit de l'union, de sorte que cette dérogation apparente à la règle prohibitive qui a été indiquée plus haut laisse subsister l'esprit de celle-ci.

La loi ne permet pas davantage aux associations professionnelles reconnues de se confondre avec une société de secours mutuels qu'avec une société commerciale.

On n'a pas voulu que les créanciers de l'union pussent saisir la caisse de l'association mutualiste. Une comptabilité distincte n'a point paru une suffisante précaution. « La confusion et le chaos », a-t-il été dit par l'honorable ministre de l'industrie et du travail, « ici comme en toutes choses, c'est l'enfance de l'art. »

L'on a fait en ceci encore de la législation expérimentale; l'exemple de l'Angleterre prouve en effet que plus d'une *trade-union* a été

ruinée à la suite d'une grande grève, et que dans la tourmente la caisse de la mutualité a sombré aussi.

En Belgique la mutualité a pris un grand essor depuis la législation nouvelle sur cet objet qui date de 1894. On tend de plus à établir les mutualités nouvelles et leur comptabilité sur des bases scientifiques. Le gouvernement n'a pas voulu renoncer à de récentes conquêtes, comme s'est exprimé M. le ministre Nyssens. Les mutualités seront donc obligées à une existence distincte régie par une législation spéciale, qui établit notamment en ce qui concerne le placement des fonds des sauvegardes précieuses.

D'ailleurs la mutualité et l'union pourront coexister, comprendre les mêmes membres, et même l'affiliation des syndiqués à la mutualité pourra être une des clauses statutaires du syndicat. Pourquoi alors deux organismes distincts? Le formalisme n'est-il pas excessif? Les difficultés qui semblent devoir résulter de là sont plus apparentes que réelles. Il existe déjà des statuts types de sociétés mutualistes, et la publicité prescrite pour les statuts des syndicats aura bientôt fait de mettre des modèles à la portée de tous.

Enfin la politique est interdite aux unions reconnues. C'est ce qui résulte implicitement de la stricte limitation de la sphère d'action des syndicats aux intérêts professionnels de leurs membres, et explicitement des déclarations du Gouvernement. Mais la prohibition, cela va sans dire, ne s'applique qu'à l'association comme telle et seulement aux actes caractéristiques, tels que la présentation de candidatures à des élections ayant un caractère politique, ou l'emploi des fonds pour la propagande électorale.

La violation de cette défense exposerait le syndicat à la dissolution, qui peut être prononcée par les tribunaux à la demande du ministère public ou de tout intéressé, lorsque l'union ne se conforme pas aux prescriptions de la loi.

IV

A quelles conditions le bénéfice de la loi est-il acquis aux syndicats?

Qu'il faille des conditions, c'est certain. L'accès à la vie juridique dans la communauté sociale suppose pour l'être moral comme pour l'être physique que sa naissance soit constatée, et aussi sa *viabilité* pour l'obtention de la capacité juridique complète.

L'union jouit de la personnification civile le dixième jour après la

publication au *Moniteur* (c'est-à-dire au journal officiel), des statuts et d'une double annexe consistant 1° en la liste des membres qui, à un titre quelconque, participent à la direction de l'union ou à la gestion de ses biens, 2° en une déclaration signée par les directeurs attestant que l'union est formée, en ce qui concerne les diverses catégories de ses membres, conformément aux prescriptions de la loi.

La vérification préalable à la publicité se fait par le Conseil des mines[1], constitué en commission d'entérinement des unions professionnelles. Lorsque la commission a constaté que les conditions légales ont été observées, elle déclare les statuts entérinés et ordonne la publication au journal officiel. Celle-ci a lieu dans les quinze jours qui suivent l'entérinement.

La première condition d'existence de l'union qui sollicite la « reconnaissance » civile est de comprendre au moins sept membres effectifs.

Le mineur parvenu à l'âge de seize ans et la femme mariée peuvent être membres d'une union, sauf approbation du père ou du tuteur en ce qui concerne le mineur, et en ce qui concerne la femme mariée, du mari.

L'union peut admettre des membres *honoraires* même non professionnels, mais le nombre des membres honoraires ne peut dépasser le quart des membres effectifs.

Chaque associé a le droit de se retirer à tout instant de l'union.

La direction ne pourra être confiée qu'à des Belges, ou à des étrangers autorisés à établir leur domicile dans le royaume et y résidant effectivement.

Quels sont les avantages que l'enregistrement vaut aux syndicats?

Les unions professionnelles ne jouissent de la personnification civile que dans les limites résultant des dispositions de la loi. C'est l'application à une catégorie de personnes morales d'un principe de droit commun. Si pour les personnes physiques en effet la capacité est la règle, on peut dire que l'incapacité est la règle pour les personnes morales.

De ce que les Belges ont le droit constitutionnel de s'associer, il

1. Le Conseil des mines a été institué par une loi de 1837 aux fins de remplir les fonctions que la loi de 1810 sur les mines demeurée en vigueur en Belgique attribuait au Conseil d'État. Comme il s'accorde de moins en moins de nouvelles concessions minières, les membres de ce collège n'étaient pas précisément surchargés de besogne; on a donc pu se dispenser de créer un rouage administratif de plus.

suit seulement ceci, c'est que les pouvoirs publics ne peuvent porter aucune atteinte aux droits des individus associés : l'association formée par ceux-ci n'a pas d'existence juridique. Elle peut l'acquérir désormais et avoir des droits propres, distincts des droits individuels des associés.

Les facultés dont la loi gratifie les unions *reconnues* se ramènent aux suivantes : droit d'ester en justice, droit d'acquérir à titre onéreux (dans certaines limites) et à titre gratuit (sous certaines conditions). Ces facultés supposent celle de contracter, déjà implicitement acquise aux syndicats par l'article de la loi qui leur défend seulement les conventions de nature commerciale.

L'union ne peut posséder, en propriété ou autrement, d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires à l'établissement de ses locaux de réunion, bureaux, écoles professionnelles, bibliothèques, collections, laboratoires, champs d'expérience, abris pour bestiaux, machines et instruments, bureaux de placement, bourses de travail, ateliers d'apprentissage, hospices et hôpitaux. — La possession de valeurs mobilières n'est soumise à aucune restriction.

Les donations entre vifs ou par testament, au profit de l'union, n'ont d'effet que moyennant l'autorisation de l'autorité administrative. L'arrêté qui autorise, au profit d'un syndicat, l'acceptation d'une libéralité dans laquelle un immeuble est compris, fixe, s'il y a lieu, le délai dans lequel l'immeuble devra être aliéné.

Comme la loi n'assigne pas de limites à la durée des unions professionelles, elle établit une taxe spéciale annuelle de 4 0/0 du revenu cadastral des immeubles qui leur appartiennent. C'est pour le fisc l'équivalent approximatif de ce qu'il percevrait sur les transmissions du bien lors du décès de leur propriétaire, si celui-ci était un être physique au lieu de n'être qu'une entité juridique.

Aux diverses prérogatives des syndicats reconnus qui viennent d'être signalées, il convient d'ajouter celle de créer des fédérations d'unions professionnelles *susceptibles de jouir de la personnification civile* telle que l'organise la loi du 31 mars 1898, pourvu que les unions fédérées se composent de personnes exerçant le même métier ou des professions ou métiers similaires.

L'une des questions les plus vivement discutées à la Chambre des représentants a été celle de la licéité des sanctions édictées par les syndicats pour l'observation de leurs règlements, et notamment des interdictions d'accepter de travailler avec des non-syndiqués ou moyennant un salaire inférieur à celui du tarif syndical.

Il reste peu de traces, dans le texte de la loi, de cette discussion pourtant fort importante.

Aux termes de l'article 310 du code pénal, est punissable le fait de prononcer — dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires, ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail — des amendes, des défenses, des interdictions ou toute proscription quelconque, soit contre ceux qui travaillent, soit contre ceux qui font travailler.

Le projet de loi déposé en 1894 par M. Begerem, ministre de la justice, modifiait l'article, afin de permettre aux unions de sanctionner leurs règlements et leurs prohibitions sans tomber sous le coup de la loi.

Tout en reconnaissant la nécessité d'autoriser l'union à sanctionner ses règlements, la commission spéciale qui eut à examiner le projet, préféra laisser substituer les prohibitions générales de l'article 310, et affirmer dans un acte nouveau les droits de l'union en cette matière.

Selon ce système, — qui a prévalu, — les sanctions que l'union édictera, le cas échéant, pour l'observation de ses règlements, ne peuvent se rapporter à des stipulations ou à des faits qui seraient de nature à porter atteinte aux droits des personnes étrangères à l'union; elles ne peuvent faire l'objet d'une action civile.

Par cette rédaction singulière, le législateur retire d'un main ce qu'il a accordé de l'autre. Si le fait d'établir des sanctions n'est pas punissable lorsque celles-ci ne sont pas de nature à nuire aux tiers, les règlements cependant n'obligent pas les syndiqués, au point de vue du droit positif, à payer les amendes comminées, puisque le syndicat ne peut user de l'action en justice pour en obtenir le paiement. La loi ne rend efficace qu'une seule sanction positive, l'exclusion du syndicat.

Deux exemples ont été donnés par le ministre de la justice pour éclaircir le problème.

1er exemple. Les membres d'un syndicat pourront décider qu'ils ne travailleront qu'à un salaire déterminé par jour, à un salaire de quatre francs par exemple, et que les associés qui contreviendraient à cette stipulation seront frappés d'une amende.

2e exemple. Demeurent interdits les actes des unions qui, ne se bornant plus à protéger les intérêts professionnels de leurs membres, constituent de véritables atteintes aux droits des personnes étrangères à l'union. Telle serait, par exemple, la défense inscrite dans les statuts de travailler avec des ouvriers non syndiqués.

Il est contestable que cette distinction soit parfaitement fondée en logique.

Les unions pourront donc être des sociétés de résistance, et d'ailleurs elles le sont déjà.

Paraîtra-t-il exorbitant qu'elles puissent le demeurer après avoir acquis la personnalité civile? qu'elles puissent consacrer à la grève des dons acquis avec l'autorisation administrative? Ce serait méconnaître le rôle moderateur de la possession d'un capital collectif. Sauf des cas exceptionnels, la propriété inspire au propriétaire le désir de conserver son bien, et l'on peut compter légitimement que l'union réfléchira mûrement avant de commencer une campagne qui doit la dépouiller même si la grève tourne au profit de ses membres.

Les grèves importantes sont, aujourd'hui déjà, rares en Belgique, grâce à la discipline socialiste. La loi nouvelle n'aura pas pour résultat de les multiplier. Il est permis même de croire que si les syndicats du parti ouvrier se soumettaient à l'enregistrement, la grève générale serait plus difficilement consentie qu'elle n'aurait pu l'être auparavant, parce que les unions ayant quelque opulence y seraient plus rebelles.

V

Comment l'union peut-elle prendre fin?

La loi française est muette sur ce point important. La loi belge n'assigne pas de limite nécessaire à la durée des syndicats.

D'autre part elle n'interdit pas aux fondateurs d'un syndicat d'inscrire dans les statuts la durée de l'union, mais sans les y obliger.

Elle prescrit seulement la mention aux statuts de la procédure à suivre pour le cas de dissolution de l'union. Elle exige, pour que la dissolution soit valablement décidée, la réunion d'une assemblée générale délibérant dans les conditions indiquées en cas de revision des statuts.

Enfin la dissolution de l'union *peut être prononcée* par les tribunaux, à la demande du ministère public ou de tout intéressé, lorsque l'union ne se conforme pas à la loi, spécialement lorsqu'elle poursuit des buts différents de ceux qui sont assignés exclusivement à son activité, lorsque ses biens sont employés à un autre objet que celui pour lequel l'union est formée, ou lorsque la direction n'est pas constituée conformément à la loi.

Toute demande de dissolution par la voie judiciaire doit être précédée d'une sommation. Celle-ci est publiée par extrait aux annexes

du *Moniteur*, à la diligence du réquérant. Il ne peut être statué sur la demande que trois mois après la publication.

La juridiction compétente est la juridiction civile. Les tribunaux n'ont pas à constater purement et simplement s'il y a ou non violation de la loi, mais à apprécier si l'infraction à la loi est de telle nature que la dissolution s'impose.

Que deviennent les biens de l'union à sa dissolution?

Il est bien clair qu'il y a lieu d'abord de désintéresser ses créanciers.

Cela fait, les biens provenant de dons ou legs font retour aux disposants ou à leurs héritiers et créanciers, si le droit de reprise a été stipulé dans l'acte constitutif de la libéralité, et si l'action est intentée dans l'année qui suit la publication de l'acte de dissolution au *Moniteur*.

Qu'adviendra-t-il ensuite de l'actif net?

La loi prohibe le partage des biens entre les membres de l'union, et cette solution est conforme à l'esprit général de la loi : la possibilité du partage pourrait d'ailleurs mettre l'existence de l'union en péril, et sa pérennité est mieux assurée, grâce à la prohibition du partage du patrimoine collectif.

Cependant, si l'on voulait faire l'examen critique de la loi avec sévérité, on s'étonnerait sans doute de voir interdire un partage pacifique des biens de l'union entre les syndiqués, alors qu'il ne leur est pas défendu de consacrer le patrimoine entier de l'union à la résistance, sauf intervention des créanciers.

Mais on pourrait répondre que la grève n'est qu'une manifestation négative de la liberté du travail, et que les secours aux grévistes sont au point de vue des syndiqués le mode le plus efficace de sauvegarder leurs intérêts professionnels.

Le patrimoine de l'union est attribué à une œuvre similaire ou connexe, désignée soit par les statuts, soit par une décision de l'assemblée générale. Cette désignation n'aura d'effet que si l'affectation donnée aux biens est reconnue conforme à la loi par la commission d'entérinement.

Lorsque la destination de l'actif n'a pas été réglée ou qu'elle l'a été contrairement à la loi, les biens de l'union sont recueillis par l'État pour être affectés à des buts d'enseignement professionnel.

Le législateur s'est réservé de surveiller l'application de la loi, en astreignant le gouvernement à présenter aux Chambres un rapport triennal sur les résultats de celle-ci.

ÉDOUARD VAN DER SMISSEN.

LE CONFLIT GERMANO-TCHÈQUE

A PROPOS D'UNE BROCHURE DE M. SCHUCHARDT[1]

Audiatur et altera pars! Cette maxime de droit n'a été nulle part plus à sa place que dans le jugement que nous pouvons porter en France sur le conflit entre les deux races, ou nations, ou nationalités (selon le terme que l'on préfère) qui se partagent la Bohême. Ce sont les doléances et les griefs des Tchèques que nos publicistes font connaître à notre public, c'est leur programme, si absolu qu'il soit, dont chez nous on souhaite le triomphe. Nos sympathies sont en effet pour les Tchèques : nous ne pouvons oublier que pendant la guerre de 1870-1871, les Allemands de Bohême fêtaient le triomphe de leurs congénères de Prusse et de Bavière, tandis que les Tchèques, attristés de nos défaites, entouraient de soins et de secours nos soldats prisonniers échappés des forteresses de la Silésie prussienne et de la Saxe. Mais ces souvenirs et les liens d'amitié qui en résultent ne doivent pas nous empêcher d'être justes, et la justice d'abord veut que nous écoutions les doléances et les griefs des Allemands de Bohême — et, d'une façon plus générale, d'Autriche, et les arguments de leur cause.

Comme cette cause n'a guère de défenseur chez nous, un Allemand d'Autriche vient de s'en faire l'avocat dans notre langue même, langue qu'il manie comme la sienne — sans compter d'autres encore. Professeur de philologie romane à l'Université de Gratz (ou Graz) en Styrie, M. Schuchardt n'est pas moins versé dans des langues fort diverses, le magyar, le tchèque, le roumain, le gallois, et il l'a prouvé par ses travaux. C'est un des philologues les plus polyglottes de notre temps, et l'on n'a pas cette culture polyglotte sans s'être fait une âme cosmopolite et sans apprécier la part et la valeur de chaque peuple dans le développement de la civilisation.

1. *Tchèques et Allemands*, lettre de M. Hugo Schuchardt, Correspondant étranger de l'Institut de France, à M***, 44 p. in-8; Paris, Welter, 1898.

M. Schuchardt a collaboré à plusieurs de nos recueils d'érudition, et notre Académie des Inscriptions et Belles-Lettres l'a, déjà depuis un certain nombre d'années, honoré du titre de Correspondant étranger. M. Schuchardt a donc le droit d'être entendu de notre public; il l'a d'autant plus qu'il défend la cause des Allemands d'Autriche et de Bohême avec une grande modération.

Nous recommandons la lecture de la brochure de M. Schuchardt, et comme elle est elle-même un résumé de questions fort compliquées, nous n'essaierons pas de la résumer en quelques lignes. Nous signalerons seulement, après lui, les deux principaux points en discussion.

Les ordonnances du comte Badeni établissaient qu'à partir de 1901 les employés et fonctionnaires devraient savoir les deux langues, dans la partie allemande de la Bohême comme dans la partie tchèque. « A cette condition seulement, disent les Tchèques, il y aura égalité (ou parité, comme on dit en Bohême). » — « Non, répondent les Allemands, il n'y a pas véritable égalité, car il n'y a pas égalité de langues : nos deux langues ne sont pas de valeur équivalente (*gleichwerthig*) : vous, Tchèques, vous avez appris l'allemand parce que cette langue est nécessaire aux communications entre les différents peuples de l'Autriche; et en outre elle est pour vous d'une immense utilité, car elle vous ouvre tout un monde, l'Allemagne et sa littérature et sa science et son industrie. Notre langue est une langue universelle (*Weltsprache*), la vôtre est une langue régionale, parlée par un nombre d'hommes relativement petit; nous ne l'avons pas apprise et nous n'avons pas intérêt à l'apprendre. Nous forcer à l'apprendre, à la parler et à l'écrire, pour occuper un emploi quelconque et dans la partie de la Bohême où l'on n'a jamais parlé qu'allemand, c'est nous mettre hors de chez nous, car c'est nous condamner à subir des fonctionnaires tchèques, les Tchèques étant seuls (ou peu s'en faut) bilingues; c'est nous disqualifier de tout emploi public, et nous traiter en étrangers chez nous. » — Cette question de la « parité linguistique » en Bohême est d'autant plus utile à suivre, pour nous Français, qu'une question toute semblable commence à se poser, et dans les mêmes termes, en Belgique et que le parti flamand (ou *flamingant*, pour lui donner son nom de guerre), après avoir conquis l'égalité des langues pour les provinces flamandes (avec des fonctionnaires bilingues, bien entendu) et pour l'ensemble de la monarchie, laisse entrevoir des menaces de « parité

linguistique » pour les provinces wallonnes ou françaises. La Belgique en est, à cet égard, à la période où la Bohême en était il y a quinze ou vingt ans.

Les Allemands qui, devant la poussée furieuse des Tchèques, ont dû renoncer à tout rêve de suprématie, se sont retranchés dans la défense de ce qu'on appelle le système des zones linguistiques. C'est une solution équitable, car ce qu'on appelle « zone » ou « territoire » en Bohême est ce qu'on appelle « canton » (et, dans certains cas même, demi-cantons) en Suisse; et les Suisses, avec leur distinction entre langues fédérales et langues cantonales, savent faire vivre côte à côte plusieurs nationalités diverses sans que le droit de l'une soit une oppression pour l'autre : il est vrai qu'ils appliquent leurs institutions avec un esprit de libéralisme et de tolérance qu'on ne trouve pas ailleurs. Que de peuples de notre Europe se mettraient utilement à l'école de la Suisse, les monarchies pour y apprendre le mécanisme de la diversité des langues officielles — et les républiques pour y apprendre les institutions et les mœurs républicaines!

Mais revenons à la Bohême, car nous en sommes loin quand nous parlons de la Suisse!

« Il va sans dire, écrit M. Schuchardt, que les Allemands admettent, à côté d'un territoire purement allemand, un territoire exclusivement tchèque et un territoire mixte dans lequel les deux langues seraient reconnues comme officielles. Cette division administrative de la Bohême n'a pas été proposée seulement par les Allemands : des Tchèques modérés y adhèrent; et pas un étranger, sans doute, n'hésitera à y reconnaître le moyen d'appliquer de la façon la plus simple et la plus complète le principe de « l'égalité de traitement » (*Gleichberechtigung*). Mais en Autriche, les solutions les plus claires ne sont pas celles qui prévalent d'ordinaire. Les Tchèques qui sont à la tête du mouvement déclarent inadmissible tout partage de la Bohême; ils font de cette « indivisibilité » un dogme intangible, et le gouvernement, dans sa faiblesse, se déclare d'accord avec eux. »

C'est qu'en effet les Tchèques, après avoir comme les autres Slaves d'Autriche (et aussi les Italiens) revendiqué le principe de « l'égalité de traitement des langues », changent de tactique et passant sur le terrain de l'histoire réclament, en vertu du droit historique, la reconstitution du « royaume de Saint-Wenceslas », comme les Magyars ont, il y a trente ans, reconstitué le « royaume de Saint-Étienne ». Il paraît aujourd'hui bien vraisemblable, d'après la

situation du champ de bataille, que le successeur de François-Joseph après s'être fait couronner Empereur d'Autriche à Vienne et Roi de Hongrie à Buda-Pest, ira se faire couronner Roi de Bohême dans la « royale capitale de Prague »[1]. Mais en quoi l'indivisibilité de ce prochain royaume de Bohême impose-t-elle, comme condition d'existence, l'unité de langue officielle? En quoi la division *administrative* de la Bohême d'après les langues atteint-elle cette « indivisibilité »? Pourquoi répéter à tout instant ce mot d'*indivisibilité* pour se refuser à négocier un compromis? Et pourquoi, par un compromis de cette espèce, les Tchèques n'assureraient-ils pas la paix de la Bohême? Car, à vouloir pousser trop loin leurs avantages, ils risquent de provoquer la guerre civile; et la guerre civile en Bohême, c'est la dislocation de l'Autriche, c'est l'intervention de l'Allemagne et de la Russie, c'est peut-être l'incendie de l'Europe... La tchéquisation de la Bohême allemande vaut-elle ce prix?

M. Schuchardt pourtant ne va pas si loin que d'accorder aux patriotes tchèques la rentrée en scène du « droit historique de la couronne de St-Wenceslas » et la reconstitution d'un royaume effectif de Bohême; il conteste même l'un et l'autre; « les Allemands, dit-il, n'auront-ils pas le droit moral et la force réelle d'opposer à l'indivisible unité du royaume de Bohême l'unité indivisible de la nation allemande en Autriche? » Et un peu plus loin : « Oui, la paix sera conclue: mais ce sera entre les Tchèques et les Allemands, non pas de la Bohême, mais de l'Autriche entière; et ce sera sur le seul principe tout moderne, du droit des nations à l'égalité de traitement, sans que vienne s'y mêler cet autre principe, issu du moyen âge : le « droit public » de la Bohême. »

Qu'il y ait incompatibilité entre ce qu'on appelle en général quoique le terme soit sujet à discussion) le « principe des nationalités » et le « droit historique », cela ne peut être contesté dans une discussion théorique et académique. Mais les questions politiques se résolvent-elles par des considérations de ce genre, et par des raisonnements *in abstracto*? Et les peuples, comme les hommes, ne passent-ils point d'un argument à un autre — même contradictoire — quand leurs intérêts les y amènent? Les inconséquences arrêtent-elles plus et pèsent-elles davantage en politique que dans

1. C'est l'expression employée déjà par M. Podlipny, maire de Prague, dans une dépêche de condoléances (à l'occasion de la catastrophe du Bazar de la Charité) adressée à notre ministre des Affaires étrangères, M. Hanotaux. M. Hanotaux, dans sa réponse, a remercié le maire et le conseil municipal de la « ville de Prague ».

la vie privée? N'avons-nous pas vu les théoriciens du pangermanisme invoquer, pour glorifier ou justifier la domination du nouvel Empire d'Allemagne, ici le principe des nationalités, là le droit historique, ailleurs encore la supériorité de la civilisation allemande, variant l'argument avec les circonstances ou avec les points cardinaux? Les Magyars en font autant; et les Tchèques feront comme les Magyars et les Allemands de l'Empire d'Allemagne! Les Allemands d'Autriche devront se résigner à ces transformations, quoiqu'ils puissent regretter de ne plus pouvoir, peut-être, se dire encore Autrichiens; ils ne peuvent plus avoir d'autre ambition pratique que celle d'obtenir un *Ausgleich* (ou accord) libéral.

Nous croyons donc que M. Schuchardt demande plus que les Allemands d'Autriche et de Bohême n'ont aujourd'hui chance d'obtenir; mais en laissant cette question de succès de côté, sa brochure a un grand mérite; au public français qui, dans cette question germano-tchèque, si grave par ses contrecoups, n'a guère entendu jusqu'ici que la cloche tchèque, il fait entendre la cloche allemande et cela dans un langage précis et mesuré. Aussi sa brochure devra être lue et méditée par les Français qui veulent juger les affaires d'Autriche en connaissance de cause et sans passion.

H. Gaidoz.

Mr. JOSEPH CHAMBERLAIN[1]

Les hommes politiques réservent souvent bien des surprises à ceux qui ont la curiosité d'étudier leur carrière ou qui essayent de pénétrer leurs opinions. Bien peu, sans doute, leur en ont réservé d'aussi vives que M. Joseph Chamberlain.

Radical à son entrée dans la vie politique, il n'a, s'il faut l'en croire, jamais varié. Il croit aujourd'hui, avec la même force qu'autrefois, à « l'Évangile de l'humanité politique » qu'il prêcha avec tant d'ardeur pendant la célèbre campagne électorale de 1885[2]. Il n'a rien renié de ses opinions; il n'en reniera jamais rien. Radical il est né, radical il demeure, radical il mourra. Et pourtant, les épithètes de « traître », de « Judas », sont parmi les plus douces que profèrent contre cet homme d'une telle rigidité de convictions ses adversaires d'aujourd'hui, amis et alliés d'autrefois. Et l'on ne peut se défendre, en effet, d'un certain étonnement à voir figurer dans un ministère

1. Bibliographie. — The right hon. Joseph Chamberlain : *Speeches*, ed. by Henry W. Lucy, 1885; — *Home rule and the Irish question*, issued under the auspices of the National Radical Union, 1887; — *Foreign and colonial speeches*, authorized edition, 1897; — *Patriotism*, address delivered to the students of the University of Glasgow, 1897; — autres discours, le *Times*; — *Shall we americanise our institutions?* 19th Century, décembre 1890; — *Favourable aspects of state socialism*, North American Review, mai 1891; — *The labour question*, 19th Century, novembre 1892; — *On Gladstone's home rule bill*, 19th Century, avril 1893; — *Recent developments of policy in the United States*, Scribner's Magazine, décembre 1898. — W. T. Stead : *The right hon. Joseph Chamberlain*, Review of Reviews, août 1895. — B. C. Skottowe : *Mr. Chamberlain*, National review, août 1896. — S. H. Jeyes : *The right hon. Joseph Chamberlain*, 1 vol., 1896. — Augustin Filon : *Joseph Chamberlain et le socialisme d'État*, Revue des Deux Mondes, 15 novembre 1889. — Victor Bérard : *Joseph Chamberlain*, Revue de Paris, 1er décembre 1898. — Fred. Dolman : *Mr. Chamberlain's municipal career*, Fortnightly Review, juin 1895. — Edward Dicey : *The Chamberlain coalition programme*, 19th Century, mars 1894. — X. : *Mr. Chamberlain foreign minister*, Fortnightly Review, août 1898. — *The radical programme*, with a preface by the right hon. J. Chamberlain, 1 vol., 1880. — John Thackray Bruce : *History of the corporation of Birmingham*, 2 vol., 1885. — Arthur Raffalovich : *La ligue pour la défense de la liberté et de la propriété en Angleterre et le socialisme agraire de M. Chamberlain*, br., 1886.

2. A Bradford, 1er octobre 1880.

conservateur l'homme qui combattait, il n'y a pas si longtemps encore, à l'extrême gauche du parti libéral.

Quels événements, quelles puissantes raisons ont donc pu amener M. Chamberlain à accepter de devenir le collègue de Lord Salisbury, de celui qu'il appela « le plus immoral des politiciens[1] », à l'époque, il est vrai, où il regardait son chef d'alors, M. Gladstone, si attaqué par lui depuis, comme « le plus grand homme de son temps, grand par son extraordinaire éloquence, par son habileté, par sa persévérance dans le dessein, par son talent de construction, plus grand encore, peut-être, par son caractère, et par le ton élevé qu'il a introduit dans la vie publique »[2]. Quels motifs ont pu l'amener à défendre aujourd'hui la Chambre des Lords avec la même vigueur qu'il mit autrefois à l'attaquer? Quels changements se sont donc produits qui ont fait de l'ardent adversaire de la politique étrangère de Lord Beaconsfield, l'impérialiste le plus fougueux parmi les impérialistes, du critique acerbe « du patriotisme vulgaire des cafés-concerts », le plus fanatique des *jingoes*?

Peut-être l'étude de sa carrière politique nous permettra-t-elle de faire quelque réponse à ces multiples questions. Peut-être y découvrirons-nous, comme il l'a affirmé, « *à la surface* », tout au moins, « des raisons parfaitement honorables pour expliquer suffisamment sa conduite »[3].

I

M. Joseph Chamberlain est né à Londres, le 8 juillet 1836. Dès l'âge de seize ans, il entrait dans la vie active. Après avoir passé deux ans auprès de son père, commerçant dans la Cité, il partait en 1854, pour Birmingham, où il allait conquérir la fortune, et faire ses premières armes dans la vie politique.

La maison Nettlefold, dans laquelle il entrait, était déjà une des plus importantes fabriques de vis et écrous du Royaume-Uni. Très travailleur, d'esprit lucide, de décision prompte, le jeune *Joe* fit merveille dans les affaires. Il se proposa de donner à la maison à laquelle était attaché son avenir le monopole de fait de son industrie. Il réussit. En peu de temps, elle devenait l'usine la mieux outillée du royaume. On acheta les deux ou trois entreprises rivales

1. A Ironbridge, 14 octobre 1880.
2. A Birmingham, 4 juin 1885.
3. A la Chambre des Communes, 1er juin 1886.

les plus importantes; quant aux autres, on y mit moins de façon, et elles succombèrent sous une concurrence insoutenable pour elles. Dès 1874, à peine âgé de trente-huit ans, M. Chamberlain pouvait se retirer des affaires et se consacrer entièrement à la politique.

En 1869, il avait été élu membre du *Town-Council*. Aux élections suivantes, en 1872, où il introduisait pour la première fois dans la politique municipale les questions de partis, son ardeur assurait le triomphe des libéraux qui, pour le récompenser, le nommaient, en novembre 1873, maire de la ville.

Birmingham était très en retard relativement au progrès municipal. Elle n'avait pas, comme Glasgow, Manchester, Bradford, par exemple, entrepris les travaux d'agrandissement et d'assainissement rendus nécessaires par l'afflux constant des travailleurs qu'attirait son développement industriel. De 1838 à 1873, sa population avait plus que doublé, et aucuns travaux n'avaient été faits pour satisfaire aux nécessités d'un semblable accroissement. Au centre de la ville s'élevait un amas de vieilles maisons dans lesquelles s'entassait la population ouvrière, foyer d'épidémies presque permanentes, qui faisaient chaque année de terribles ravages. Aucun espace libre, aucun jardin public n'offrait à cette population la possibilité d'aller respirer un air plus vif après le labeur quotidien. L'eau était en quantité insuffisante. Des puits impurs alimentaient la moitié de la ville, et dans plusieurs quartiers les habitants pauvres en étaient réduits à voler l'eau aux fontaines de la compagnie qui avait le monopole de cette entreprise.

A peine installé, le nouveau maire annonça son intention de remédier le plus promptement possible à une aussi déplorable situation. Mais un ensemble de travaux aussi considérables : augmentation de l'alimentation d'eau, destruction et reconstruction d'un quartier qui abritait plus de 15,000 individus, paraissait devoir exiger une élévation exagérée des taxes indirectes, les seules auxquelles la ville eût le droit de recourir, et les intérêts menacés faisaient une résistance désespérée. A ceux qu'effrayait cette perspective, M. Chamberlain, soucieux du bien-être général, répondait simplement : « Ce peut être une question de taxes, mais c'est aussi une question de vie ou de mort ».

Il eut d'ailleurs recours, pour réaliser son projet, à une combinaison ingénieuse, digne de l'homme d'affaires qu'il était. Il demanda au Conseil municipal l'autorisation de racheter aux deux compagnies existantes d'éclairage par le gaz le privilège qui leur avait été

concédé. Grâce à une diminution des frais généraux réalisés par l'unité d'exploitation, et au bas prix auquel elle pouvait se procurer les capitaux dont elle aurait besoin, la ville serait en état de faire, suivant lui, d'importants bénéfices en se chargeant elle-même de ce service, et les bénéfices ainsi réalisés permettraient de faire face, en partie au moins, au service des emprunts nécessités par les autres travaux.

Au commencement de 1874, le *Town Council* autorisait le rachat des Compagnies du Gaz. A la fin de la même année, le service des eaux était municipalisé à son tour et, en 1875, le projet d'assainissement du centre de la ville était adopté. Cette dernière entreprise devait nécessiter une dépense de plus de 40 millions de francs.

Le plan audacieux de M. Chamberlain a réussi comme il le désirait. A l'époque où il avait pris en mains la gestion des intérêts de Birmingham, presque rien n'avait été fait encore « pour l'instruction, pour la santé, pour l'agrément, pour le bien-être ou pour la commodité des classes ouvrières » [1]. Dix ans plus tard, il pouvait, dans la Birmingham nouvelle, enrichie de bibliothèques, d'écoles, de musées, de bains publics, de parcs, faire, non sans quelque fierté, à ses anciens administrés, le tableau de la vieille ville transformée, et mettre en regard les deux chiffres éloquents de la mortalité moyenne en 1848 et en 1890. De 30 pour mille, elle était tombée, en moins d'un demi-siècle, à 20 pour mille.

Et ces résultats ont été acquis sans que les finances de la ville aient eu à en souffrir. La dette a été, sans doute, considérablement augmentée, mais elle a pour contre-partie un actif important. Quant aux taxes, elles n'ont guère subi d'augmentation; et, dans une cinquantaine d'années, quand expireront les baux consentis aux personnes qui ont acheté le droit de reconstruire dans la partie assainie de la ville, Birmingham deviendra une des municipalités les plus riches du monde.

II

Mais le gouvernement municipal était insuffisant pour l'ambition de M. Chamberlain. Le palais de Westminster l'attirait.

Aux élections de 1874, il se présentait à Sheffield. Il échouait. Deux ans plus tard, sa bonne ville de Birmingham le choisissait pour la représenter au Parlement britannique, et, depuis lors, en dépit de

1. Cité par Jeyes.

sa politique souvent déconcertante, en dépit des critiques et des injures de ses ennemis, elle n'a cessé de lui être fidèle. Elle a été pour lui la forteresse inexpugnable d'où il a défié tous les assauts, où il a pu organiser en sécurité les forces électorales qui lui ont assuré la victoire.

A son arrivée au Parlement, le député de Birmingham ne jouissait encore que d'une très modeste renommée. Les bruits qui couraient sur son compte n'étaient guère faits pour lui concilier les sympathies de la majorité. On l'accusait quelque peu de républicanisme; certains se rappelaient que, dans une réunion tenue au lendemain de la proclamation de la République française, il avait osé déclarer, après lui avoir adressé toutes ses sympathies, que « la république s'établirait assurément un jour en Angleterre » [1]. Pour le whig ou le tory moyens, c'était un *rouge*, un radical extrême, dont le principal objet était la destruction du trône d'abord, et de l'autel ensuite [2], un de ces audacieux qui entreprennent, sans crainte d'aucune sorte, l'assaut de l'ordre de choses établi.

Lorsque le nouveau membre se leva la première fois pour prendre la parole, il y eut une véritable surprise. Celui qu'on regardait comme l'enfant terrible du parti radical, et qu'on se représentait volontiers avec une tenue quelque peu négligée, était un parfait gentleman. Grand, solidement bâti, la personne tout entière avait une allure volontaire et énergique que ne démentait pas la physionomie, dont les lèvres serrées et le regard volontiers sarcastique ne faisaient présager aucune aménité dans la discussion. M. Chamberlain n'a guère changé depuis lors, et les vingt années écoulées semblent à peine l'avoir effleuré. Peut-être a-t-il pris un peu plus de corpulence; mais sa vivacité est la même, son ardeur au combat toujours aussi juvénile, et le sexagénaire d'aujourd'hui a conservé plus de vigueur que bien des hommes de quarante ans. Dès son premier discours, il sut conquérir l'attention de la Chambre. Une possession de soi parfaite, la rapidité dans les réparties, la concision lapidaire des formules, une voix claire, incisive, bien faite pour l'ironie et le sarcasme, font de lui un excellent *debater* et un rude adversaire, que ne démontent ni le bruit, ni les interruptions.

Pendant la première session à laquelle il prit part, de 1876 à 1880, il intervint principalement dans les questions d'affaires, et, deux ou trois fois même, se fit entendre et écouter dans les discussions de

1. A Birmingham, 1870.
2. Justin Mc Carthy, *A history of our own times.*

politique générale. Mais il s'aperçut bien vite qu'à combattre comme soldat dans les rangs des libéraux il mettrait trop longtemps à conquérir ses grades. Son impatience ne lui permettait pas d'attendre. Il travailla à édifier en dehors du Parlement la puissance qui lui faisait défaut. Seul, il ne comptait guère. Chef d'un groupe, directeur d'une association politique, il devenait un homme à ménager, dont l'hostilité serait à craindre, dont on rechercherait l'amitié.

Il créa dans ce but la « Fédération nationale des Associations libérales », dont il fut le premier président, et dont il établit le siège à Birmingham, pour avoir la haute main sur elle. A la Fédération nationale, au *caucus* de Birmingham, comme on la désigna bientôt, composée des représentants de toutes les associations de districts, devait revenir le soin de définir et de formuler la politique et le programme du parti libéral tout entier. Si la tentative réussissait, le président de la Fédération était destiné à devenir une puissance considérable.

Aux élections générales de 1880, le député de Birmingham n'avait pas encore eu le temps de développer son organisation politique; il avait cependant réussi à l'implanter solidement dans les districts électoraux des Midlands. Il prêta son appui au parti libéral, et, sur 67 districts dans lesquels le caucus avait été établi, 60 réélirent leurs anciens représentants libéraux ou en nommèrent de nouveaux.

M. Chamberlain avait prouvé sa puissance, et quand, après le triomphe auquel il avait si fortement contribué, M. Gladstone revint au pouvoir, celui-ci s'empressa de lui offrir une place dans son administration. Quatre ans s'étaient à peine écoulés depuis son entrée au Parlement, et, fait presque sans exemple dans l'histoire politique, M. Chamberlain était déjà ministre, et membre du Cabinet, dans lequel il entrait comme président du *Board of trade*.

Ministre du commerce de 1880 à 1885, il réussit, pendant cette période de cinq années, malgré l'encombrement de la session, à faire voter deux lois importantes. Une loi sur les faillites, destinée à mettre fin à un grand nombre de fraudes qui se faisaient sous la loi ancienne, et une loi sur les brevets d'invention, dont l'objet était d'aider les inventeurs pauvres, en leur facilitant, par la réduction des droits, l'acquisition d'un brevet provisoire. Il engagea aussi une vive campagne en faveur d'un bill pour assurer la protection des marins de la marine marchande et pour mettre fin aux abus de ceux que Lord Norton, l'initiateur, dès 1875, d'une mesure ana-

logue, avait appelés les propriétaires des « navires-tombeaux ». M. Chamberlain ne réussit pas dans sa tentative; mais la campagne engagée par lui aboutit cependant quelques années plus tard.

Indépendamment de son œuvre personnelle, M. Chamberlain exerça aussi une grande influence dans le Cabinet, relativement aux questions de politique générale, et en particulier des deux questions qui accaparèrent presque toute l'attention de l'administration libérale de 1880 : la pacification de l'Irlande et la réforme électorale.

En arrivant au pouvoir, les libéraux se devaient à eux-mêmes d'abandonner à l'égard de la malheureuse *île-sœur* la politique de coercition des conservateurs, qu'ils avaient si vivement combattue. Nuls n'y étaient plus opposés que les membres radicaux du cabinet : MM. Bright et Chamberlain. Et, cependant, un an ne s'était pas écoulé depuis que M. Gladstone avait repris la direction des affaires, que lui aussi se voyait obligé de demander au Parlement de voter des mesures spéciales de répression.

La loi agraire de 1881, malgré l'étendue des concessions qu'elle faisait aux tenanciers irlandais, ne suffit pas à ramener la tranquillité. La répression avait, comme toujours, échoué; M. Gladstone, cédant aux sollicitations de ses collègues radicaux, accepta l'idée d'une tentative d'entente avec le chef du mouvement de résistance. Et M. Chamberlain se mit en rapports avec Parnell, « le roi sans couronne », alors en prison à Dublin.

Les pourparlers aboutirent à ce fameux « traité de Kilmainham », par lequel Parnell [1] s'engageait à mettre fin aux outrages et aux intimidations de toute espèce, et à coopérer à l'avenir avec le parti libéral, tandis que le gouvernement promettait de faire apporter quelques nouvelles modifications à la législation agraire de l'Irlande.

Le secrétaire en chef pour l'Irlande, Mr. Forster, peu confiant dans les promesses de Parnell, donna sa démission dès que ce traité fut accepté. M. Chamberlain, l'auteur heureux de ce pacte, l'ami, à cette époque, des nationalistes irlandais, qui le regardaient alors comme leur plus fidèle allié et leur plus énergique défenseur, espéra être appelé à ce poste difficile. Un vaste théâtre s'offrait à lui pour déployer ses capacités; s'il réussissait dans cette tâche ingrate de la

1. Lettre de Parnell au capitaine O'shea, le 28 avril 1882, — et interview de R. Barry O'Brien avec M. Chamberlain, le 15 février 1898, dans *The life of Charles Parnell*, par R. Barry O'Brien, vol. II.

pacification de l'Irlande, dans laquelle tant d'hommes de talent avaient déjà échoué, il prenait rang parmi les hommes d'État les plus remarquables de ce siècle.

Mais la place ne fut pas offerte à M. Chamberlain, et un événement dramatique vint détruire quelques jours à peine après sa conclusion, la tentative de conciliation qui avait fait naître de si grandes espérances. Le 6 mai, Lord Frederick Cavendish, le nouveau secrétaire en chef pour l'Irlande, était assassiné dans le Phœnix Park à Dublin. Quelques jours plus tard, M. Gladstone se faisait accorder par le Parlement de nouvelles mesures de répression.

Le député radical de Birmingham s'inclinait devant la volonté de son chef et la nécessité. Il n'abandonnait cependant pas son opinion et ne cessait d'affirmer sa « haine » pour la politique de coercition, son désir d'arriver enfin à une entente avec le peuple irlandais révolté[1]. Et il continuait ses relations avec Parnell et ses amis. En 1884, une nouvelle entente s'établissait entre eux [2], et, un an plus tard, à la veille d'un voyage en Irlande, il demandait à Parnell de le présenter à sa population fidèle. Pour donner des gages de sa conduite à venir, il écrivait à celui dont il réclamait alors l'appui, ce qu'il se déclarait prêt à accorder à l'Irlande : « J'estime que l'Irlande a droit à un gouvernement local plus complet, plus populaire, plus représentatif et beaucoup plus étendu que tous les projets présentés jusqu'ici, et j'espère que la première session d'un Parlement réformé résoudra cette question au moins en ce qui concerne le gouvernement des Comtés. Mais, pour moi, je veux aller plus loin encore. Je crois qu'il y a des questions qui, bien que n'étant pas des questions locales dans le sens étroit de ce mot, exigent cependant un traitement local en Irlande, et qui ne peuvent être résolues à la satisfaction du peuple irlandais par le Parlement impérial. Parmi celles-ci, sont, au premier rang, la question de l'éducation et la question agraire, et je n'hésiterais pas à les transférer à un Conseil irlandais, entièrement indépendant de l'influence du gouvernement anglais. Un semblable conseil pourrait aussi connaître des questions de chemins de fer et autres moyens de communication, et, naturellement, serait investi des pouvoirs de taxation en Irlande [3]. »

Mais les nationalistes découragèrent le voyage de M. Chamberlain [4].

1. A Swansea, 1er février 1883.
2. Interview de R. Barry O'Brien avec Chamberlain, cf. *sup.*
3. Cité par M. William O'Brien, lettre au *Times*, 3 décembre 1898.
4. Disc. de M. William O'Brien à Birmingham, 17 mars 1888.

Quelques mois après, M. Parnell réclamait un parlement indépendant pour l'Irlande, et assurait que l'un ou l'autre des partis politiques anglais lui accorderait ce qu'il exigeait. A cette demande, son ancien allié répondait par un refus absolu : « Si ce sont là les seules conditions auxquelles on puisse obtenir l'aide de M. Parnell, je n'entrerai jamais en concurrence pour l'obtenir. Le nouveau programme de M. Parnell étend singulièrement ce qui a été désigné jusqu'ici sous le nom de *Home rule*.... Si cette demande était accordée, nous pourrions abandonner à jamais tout espoir de conserver un Royaume-Uni » [1]. La rupture entre M. Chamberlain et les nationalistes était accomplie. M. Chamberlain se refusait maintenant à accorder à l'Irlande autre chose que « le gouvernement local étendu qu'il désirait voir appliquer en Angleterre et en Écosse » [2]. Il assure d'ailleurs que, dans les concessions qu'il avait promis de faire, jamais il n'avait entendu aller plus loin. Les Irlandais l'accusent cependant, et non sans apparence de vérité, d'être allé en 1885, alors que M. Gladstone était encore indécis sur la conduite à tenir, au moins aussi loin dans ses promesses que devait aller quelques mois plus tard le chef du parti libéral dans ses concessions. Il aurait espéré amener ainsi la désunion parmi les libéraux et en profiter pour prendre la direction d'un puissant parti radical édifié sur les ruines de l'ancien parti whig. Le refus des nationalistes de le seconder fit, selon eux, échouer son dessein [3].

Les élections générales de 1885 donnaient encore une fois le pouvoir aux libéraux. Le député radical de Birmingham, dont le programme « non-autorisé » de réformes sociales avait fait merveille, et auquel était due en grande partie la victoire, acceptait le poste de président du *Local government board* que lui offrait M. Gladstone dans l'administration libérale qui succédait au gouvernement éphémère de Lord Salisbury. L'entente était cependant bien précaire déjà. N'ayant pas une majorité suffisante pour se maintenir contre une coalition des conservateurs et du parti irlandais, M. Gladstone s'était décidé à entrer en pourparlers avec le chef des nationalistes, et il revenait au pouvoir avec la ferme intention de résoudre la question irlandaise, pour en finir avec la politique d'obstruction de Parnell, dût-il lui accorder ce Parlement séparé, qu'il déclarait être enfin la limite extrême de ses revendications.

1. A Warrington, 8 septembre 1885.
2. A Warrington, 8 septembre 1885.
3. Disc. de M. William O'Brien, cf.

M. Chamberlain s'efforça d'empêcher son chef d'aller aussi loin. Il proposa vainement au Cabinet l'adoption de son projet de Conseils nationaux, auquel il s'était arrêté, mais il ne put empêcher M. Gladstone d'aller jusqu'au bout de sa décision, et de présenter au Parlement le projet de Home rule qui accordait à l'Irlande une assemblée nationale et mettait fin à la représentation du peuple irlandais dans le Parlement impérial.

Dès le 15 mars 1886, M. Chamberlain avait remis sa démission à son chef. Le 29, elle était rendue publique, et il se retirait pour combattre de toutes ses forces, et avec sa vigueur accoutumée, le projet dont il s'était déclaré l'adversaire irréductible.

III

« J'ai été attiré vers la politique, a dit M. Chamberlain, par l'intérêt qu'ont pour moi les questions sociales et par mon désir d'accroître le bien-être de la grande majorité de la population [1]. » C'est ce même désir qui devait rendre définitive sa rupture avec les libéraux, et faire de lui l'allié d'abord, puis le collègue de Lord Salisbury.

M. Chamberlain avait été un des plus ardents promoteurs de la réforme électorale effectuée en 1884, qui élevait de 3 millions à 5 millions le nombre des électeurs, et faisait enfin de la Chambre des Communes une émanation véritable du pays tout entier. Pour lui, il eût désiré assurément aller plus loin encore, et faire adopter le principe du « *one man one vote* », la seule doctrine qui puisse convenir à un vrai radical. Mais les temps n'étaient pas encore venus pour effectuer un aussi grand changement. Il se résigna donc à ce qu'il était possible d'obtenir, et remit à une époque meilleure l'achèvement de la réforme.

Résolument, il déclara que « l'ère de la législation purement politique était close pour un temps » [2]. Maintenant que la démocratie possédait le moyen de faire sentir sa volonté, « que la clameur des intérêts particuliers et des privilèges de classe était couverte par la voix puissante de la nation tout entière » [3], il n'était plus possible d'ignorer les maux qui avaient jusqu'alors vainement réclamé des remèdes. Le moment était venu de s'occuper de la *législation sociale*.

1. A Birmingham, 21 avril 1886.
2. A Birmingham, 29 janvier 1885.
3. *The radical programme*, 1885.

Les hommes d'État étaient appelés à résoudre un problème nouveau, et ce problème c'était de savoir comment il serait possible de « rendre la vie plus supportable aux milliers d'individus pour lesquels elle n'est encore qu'une longue souffrance » [1].

Ce qui a le plus frappé M. Chamberlain dans sa carrière municipale, à l'époque où il a pu voir de près la vie des ouvriers, c'est la misère affreuse d'un grand nombre d'entre eux, et l'impossibilité presque absolue où ils sont, une fois tombés, de se relever, et ce qu'il a trouvé injuste et redoutable, c'est le rapprochement constant, si éclatant dans la riche Angleterre, de cette horrible misère avec le luxe des favorisés de la fortune. Il a appelé bien des fois l'attention de ses auditeurs sur « l'excessive inégalité des conditions sociales, sur l'existence dans notre société de la pauvreté et de l'indigence opprimées »[2], et tous les efforts individuels et volontaires lui paraissant impuissants à y porter remède, il a réclamé l'aide de la loi pour améliorer le sort du pauvre. Seulement, il s'est laissé entraîner bien loin dans ses demandes, et la réalisation complète du programme qu'il présentait en 1885 aux suffrages de la Jeune Angleterre démocratique eût assurément été fatale à ceux mêmes dont il devait suivant lui assurer le bonheur [3].

Sans doute, la vie ne peut guère être autre chose qu'un combat, mais tandis qu'à l'origine tous les hommes l'abordaient avec des chances égales, celles-ci ont été enlevées depuis longtemps à la majorité d'entre eux : « Les hommes sont nés avec des droits naturels; chacun avait droit, à l'origine, à une part dans le grand héritage de la communauté, à une part du sol sur lequel il était né. Mais ces droits ont disparu » [4]. La propriété collective a fait place, au grand détriment de la majorité, à la propriété privée, et celle-ci, usant de sa puissance, a mis à l'abri de la loi les droits dont elle s'était emparée, le plus souvent par fraude ou par violence. Et, ayant admis ce postulat, dont il ne s'est jamais inquiété de prouver l'exactitude, M. Chamberlain n'a pas hésité à demander, sans crainte des conséquences possibles, des convoitises qu'il pourrait exciter : « Quelle rançon la propriété paiera-t-elle pour la sécurité dont elle jouit? Quelle rançon paiera-t-elle à la société pour ces droits naturels dont elle l'a privée [5]? » Des protestations véhémentes accueilli-

1. A Hull, 6 août 1885.
2. *The radical programme.*
3. A Londres, 24 septembre 1885.
4. A Birmingham, 5 janvier 1885.
5. A Birmingham, 5 janvier 1885.

rent ces dangereuses paroles, et, peu de jours après les avoir prononcées, M. Chamberlain crut devoir reconnaître que l'expression avait peut-être trahi sa pensée. Il modifiait quelque peu sa formule, et se contentait de demander : « Quelle assurance la richesse trouvera-t-elle utile de payer contre les risques auxquels elle est assurément exposée [1] ? » Il croyait nécessaire de protester contre l'épithète de Communiste qui lui avait été adressée; il se déclarait opposé à toute confiscation, sous une forme ou sous une autre, mais ajoutait que, suivant lui, la protection offerte à la propriété doit avoir pour corollaire « une large et stricte interprétation des obligations de la propriété » [2].

Il abandonnait complètement les principes libéraux pour lesquels avait lutté avec une si belle ardeur la vieille école radicale anglaise. Il délaissait la doctrine du *self-help*, pour se tourner vers le socialisme, et, sans croire cependant à l'infaillibilité et à la toute-puissance de l'État, il affirmait la nécessité d'une large intervention de sa part pour résoudre, en partie au moins, le redoutable problème qui se posait.

Ces principes forment la base du programme de réformes sociales de M. Chamberlain, dont il a réussi, d'ailleurs, à faire adopter déjà quelques points.

Pour élever la condition intellectuelle des pauvres, il réclamait le droit à l'instruction gratuite.

Pour élever leur condition matérielle, il réclamait, comme première et fondamentale réforme, une réforme agraire.

La consolidation, grâce au droit de primogéniture et à l'usage des substitutions, de la grande propriété constituée en Angleterre à la fin du XVIIIe siècle, a rendu très difficile, presque impossible même, la reconstitution de la classe des petits propriétaires. Or, c'est dans cette reconstitution que M. Chamberlain voit le remède le plus efficace à ce mal redoutable de la civilisation comtemporaine : l'afflux des ouvriers ruraux dans les villes, où ils viennent faire concurrence aux ouvriers urbains, abaisser le niveau général des salaires, et grossir le nombre des sans-travail.

Les remèdes proposés par les libéraux : suppression des entraves mises à la vente et au partage de la propriété foncière, diminution des droits exagérés de transferts, lui paraissent insuffisants. Il demandait l'intervention directe de la loi, et le droit pour les auto-

1. A Ipswich, 14 janvier 1885.
2. A Hull, 6 août 1885.

rités locales d'acheter la terre qu'elles jugeront nécessaire pour constituer des petits domaines, ou pour ériger des habitations saines pour les ouvriers agricoles. Et, pour limiter les charges que ce droit d'expropriation pouvait faire peser sur la communauté, il exigeait que le prix d'achat fût établi sur la base d'une « valeur équitable », « *at a fair value* », c'est-à-dire le prix qu'un acheteur à l'amiable accorderait sur le marché à un vendeur disposé à vendre. Le propriétaire dépossédé ne devait recevoir aucune indemnité, ni pour l'ennui qu'il pouvait éprouver de cette dépossession, ni pour la plus-value future dont la communauté le privait.

Mais comme, somme toute, il était impossible de promettre à tout le monde « trois acres et une vache », il demandait pour les fermiers anglais le droit aux trois F : *fixity of tenure*, *fair rent*, *free sale* [1], que seule, une situation tout exceptionnelle a obligé le législateur à établir en Irlande.

M. Chamberlain, on le voit, entend d'une manière fort large les obligations de la propriété.

Ce programme de socialisme agraire était complété par un « programme ouvrier » [2].

De même que les autorités locales, les autorités municipales devaient avoir le droit d'expropriation et d'achat à une « valeur équitable » des terrains nécessaires pour élever des habitations ouvrières, et le droit d'avancer de l'argent et d'offrir des facilités aux ouvriers pour devenir propriétaires de leur demeure.

Il réclamait pour les ouvriers blessés pendant leur travail le droit à une compensation, et demandait que l'État reconnût aux pauvres méritants, aux « vétérans de l'industrie », le droit à une pension qui les mît à l'abri du *workhouse*, et leur permît de finir leurs jours dignement, sans avoir besoin de recourir à la charité publique.

A ce vaste programme, qui agite de si nombreuses et de si complexes questions, venait s'ajouter encore une réforme de la taxation. « Le riche paye trop peu et le pauvre paye trop [3]. » Pour remédier à cette injustice, M. Chamberlain ne voyait qu'un moyen : adopter le principe de l'impôt progressif, quel que fût d'ailleurs le système adopté, cela ne lui importait guère.

1. Durée de l'occupation fixée par la loi; taux de la rente déterminé par un tribunal spécial; possibilité pour le fermier de vendre le droit de copropriété que lui reconnaît la loi sur la terre qu'il cultive.

2. *The radical programme*, 1885; et *The labour question*, 1892.

3. A Hull, 6 août 1885.

Ce programme qu'il avait soutenu aux élections générales de 1885 avec une ardeur belliqueuse, et avec une audace de langage que rien n'arrêtait, M. Chamberlain avait espéré le voir appliquer par le parti libéral. M. Gladstone, effrayé par l'ampleur de ces revendications, et l'exagération d'un certain nombre d'entre elles, refusa tout d'abord de s'y associer. Après la victoire, due en grande partie aux promesses de réforme agraire, qui avaient assurément été pour beaucoup dans l'appui donné au parti libéral par les ouvriers agricoles, devenus tout nouvellement électeurs, il reconnut cependant en partie le « programme non autorisé » de son fougueux collègue.

La question irlandaise vint détruire les espérances du hardi réformateur.

Son projet de *Home rule* repoussé par la Chambre des Communes, M. Gladstone en appelait au pays. Mais, à ces élections de 1886, le pays, subitement consulté sur une question aussi importante, et insuffisamment préparé à accepter le pas décisif fait par le chef du parti libéral, renvoya une majorité opposée au *Home rule*.

M. Chamberlain, sans prendre encore une attitude irrévocable, avait combattu contre les *Home rulers*, avec le petit groupe de libéraux dissidents qui avaient constitué, sous la conduite de Lord Hartington, le nouveau parti libéral-unioniste, et prêté leur appui aux conservateurs. Il espérait encore à ce moment que la rupture du parti libéral ne serait pas définitive, et qu'il serait possible de trouver une base d'agrément pour faire cesser le schisme. « N'oublions pas que, comme libéraux, nous sommes d'accord sur quatre-vingt-dix-neuf points de notre programme; et que nous sommes en désaccord sur un point seulement [1]. » Pourquoi s'obstiner sur cette question d'un Parlement irlandais? Ne vaudrait-il pas mieux porter tous ses efforts sur une réforme complète de la législation agraire? Celle-ci achevée, qui sait si on n'aurait pas la surprise de voir, avec le retour de la prospérité en Irlande, la fin des demandes de séparation?

La scission était dangereuse pour M. Chamberlain. On l'avait regardé jusqu'alors comme le successeur désigné de M. Gladstone à la tête du parti libéral; n'allait-il pas voir subitement détruit l'avenir politique qui lui semblait promis?

Au commencement de 1887 eut lieu la fameuse « Conférence de

1. A Birmingham, 23 décembre 1886.

la Table ronde », dans laquelle sir William Harcourt et M. Morley pour les gladstoniens, M. Chamberlain et M. Trevelyan pour les radicaux-unionistes, cherchèrent un terrain d'entente. Mais les quelques illusions que certains pouvaient avoir au début de ces réunions furent vite dissipées; le différend qui avait amené la séparation était trop grave pour pouvoir être comblé. Au mois de juin, la rupture était définitive. M. Chamberlain abandonnait le parti libéral, dont il avait par deux fois assuré la victoire. Il le déclarait désormais incapable, buté qu'il était à faire aboutir le *Home rule*, de prendre avec quelque succès la défense des réformes sociales. Il se ralliait aux libéraux-unionistes, et sans faire encore alliance avec le gouvernement conservateur, il s'engageait à ne lui créer aucun obstacle : « Le gouvernement peut être tory, mais, si ses mesures sont libérales, je suis tout prêt à les discuter en elles-mêmes, et sans égard aux controverses passées » [1].

Ce fut à ce moment, pour lui éviter les ennuis d'une situation quelque peu ambiguë, et lui permettre de voir les événements se préciser, que Lord Salisbury lui offrit de se rendre en Amérique comme représentant de la Grande-Bretagne, pour tenter de mettre fin à la vieille querelle des pêcheries canadiennes.

M. Chamberlain accepta. Les négociations, qu'il dirigea avec une grande habileté, aboutirent à la conclusion d'un traité précisant les obligations et les droits respectifs des pêcheurs des États-Unis et du Canada. Le sénat des États-Unis refusa, pour des raisons de parti, de ratifier le traité, mais le *modus vivendi* arrêté entre les commissaires réglemente encore entre les deux pays la question des pêcheries. M. Chamberlain avait heureusement accompli la mission qui lui avait été confiée. L'année suivante, il retournait en Amérique, et épousait en secondes noces Miss Mary Endicott, la fille du secrétaire de la guerre dans l'administration de M. Cleveland, dont il avait fait la connaissance à son précédent voyage.

A son retour, il trouvait la situation politique plus nette qu'au début de 1887. La séparation entre les unionistes et les gladstoniens s'était encore accentuée, tandis que l'entente entre les premiers et le parti conservateur alors au pouvoir s'était consolidée. La majorité des libéraux, fidèles à leur chef, refusaient de s'occuper d'aucune question avant que le *Home rule* fût accordé à l'Irlande. M. Chamberlain ne voulut pas permettre à l'île-sœur de « bloquer la

1. 1er juin 1887, cité par Jeyes.

voie » à cette législation sociale qu'il regardait comme l'œuvre la plus pressée de l'heure, et il se déclara en faveur d'une alliance loyale entre tories et unionistes, « chacun d'eux étant prêt à faire quelques concessions aux autres; les libéraux se résignant à abandonner pour un temps l'espoir de réaliser quelques-unes de leurs réformes; les conservateurs abandonnant toute idée de politique réactionnaire »[1].

L'alliance ainsi conclue alla en se resserrant de plus en plus par les nécessités mêmes de la lutte. M. Chamberlain était maintenant en rapports journaliers avec le parti tory, qu'il n'appelait autrefois que le « vieux stupide parti »[2]. Il est vrai qu'il déclarait à présent que le « parti tory n'est plus ce qu'il était »[3]. Et le 25 novembre 1891, on vit ce spectacle inattendu : M. Chamberlain assis à côté de Lord Salisbury, à un déjeuner politique, dans l'hôtel de ville même de Birmingham, le présentant à ses électeurs comme son fidèle allié, et déclarant la nécessité pour les deux sections du parti unioniste, conservateurs et libéraux, de « combattre épaule contre épaule jusqu'à ce que leur but eût été atteint, jusqu'à ce que fût définitivement vaincue l'abjecte conspiration qui menaçait l'intégrité de l'Empire »[4].

Le député de Birmingham aimant mieux n'avoir « qu'un demi-pain, plutôt que pas de pain du tout[5] », s'était uni aux tories, persuadé que pour conserver une alliance qui leur était indispensable, ils lui accorderaient au moins une partie des réformes qu'il réclamait.

Son influence sur l'administration conservatrice de 1886 a été puissante en effet. C'est à sa demande et sous son inspiration que Lord Salisbury a présenté et fait voter la loi de 1887 sur les allotements, celle de 1892 sur les petites tenures, et la loi sur l'éducation de 1891, qui pose le principe de la gratuité scolaire pour l'instruction élémentaire.

Le 8 février 1892, M. Chamberlain était élu chef de l'opposition libérale-unioniste aux Communes, que Lord Hartington, chef de ce parti depuis sa formation, devait abandonner pour aller siéger à la chambre des Lords, sous le titre de duc de Devonshire.

1. A Bradford, 20 septembre 1888.
2. A Denbigh, 20 octobre 1884.
3. A Birmingham, 18 avril 1888.
4. A Birmingham, 25 novembre 1891.
5. A Ba cup, 28 mai 1889.

Six mois plus tard le Parlement était dissous, et le député radical de Birmingham combattait aux côtés des conservateurs contre son ancien chef, l'illustre Gladstone. L'alliance Chamberlain-Salisbury était devenue une coalition.

A cette coalition, le radical *Brummagem* s'efforçait de gagner les votes des classes ouvrières avec la même ardeur qu'il s'était efforcé de les gagner aux libéraux sept ans avant. Il continuait à développer son programme de réformes sociales, atténué quelque peu cependant pour ne pas effaroucher par trop ses alliés, et dépouillé aussi maintenant des attaques virulentes contre la propriété qui l'avaient orné autrefois. Au parti libéral, il daignait reconnaître la grande gloire d'avoir aboli les privilèges, les limitations de toute espèce, et rendu l'individu libre d'utiliser à son gré ses capacités et ses talents, mais il le déclarait incapable d'entreprendre la réforme sociale. Cette œuvre, le parti conservateur, soutenu par les libéraux-unionistes, était seul en état de l'accomplir : les six dernières années n'en étaient-elles pas la preuve évidente? Et d'ailleurs, « les tories n'ont-ils pas été presque toujours à l'égard des questions sociales plus progressifs que les libéraux?... Presque toute la législation ouvrière a eu pour promoteurs des hommes d'État tories, et le plus grand nombre de ces lois ont été votées par des gouvernements tories;... il est donc historiquement inexact de représenter le parti tory comme opposé à la législation sociale [1]. »

Cette argumentation, pour si habile qu'elle fût, ne parut sans doute pas assez convaincante aux électeurs. La victoire électorale fut gagnée par les libéraux, et, en août 1892, M. Gladstone redevenait premier ministre pour la quatrième fois.

Pendant trois ans, M. Chamberlain combattit dans l'opposition, s'opposant de toutes ses forces au nouveau projet de *Home rule* de 1893, applaudissant à son rejet par les Pairs, et continuant avec le même acharnement la lutte contre Lord Roseberry, devenu chef de l'administration libérale après la retraite définitive de M. Gladstone.

IV

A la fin de juin 1895, le ministère Rosebery, affaibli par le manque d'accord entre ses membres, peu certain de la petite majorité qu'il avait encore, se retirait, et Lord Salisbury acceptait les fonctions de

1. *The labour question*, 1892.

premier ministre. Il formait un ministère de coalition, dans lequel les libéraux-unionistes occupaient une large place à côté des conservateurs. M. Chamberlain, sollicité d'y entrer, accepta l'offre qu'on ne pouvait s'empêcher de lui faire. « Le temps est venu, dit-il, où il est nécessaire que les libéraux-unionistes prennent leur part des responsabilités du gouvernement, et leur entrée dans l'administration unioniste est un gage que, tout en maintenant la grandeur et l'unité de l'Empire et en assurant la continuation de son influence à l'extérieur, le nouveau gouvernement ne sera pas oublieux des aspirations populaires et ne ralentira pas ses efforts pour améliorer la condition de notre population à l'intérieur [1]. » En d'autres termes, l'ancien ministre de M. Gladstone acceptait d'entrer dans un ministère conservateur-libéral-unioniste, mais à la condition qu'il serait plus libéral que conservateur, et surtout que M. Chamberlain y exercerait une influence prépondérante.

Cette influence, il a réussi à l'y prendre, mais il l'a exercée dans un sens bien différent de celui auquel on aurait pu s'attendre, en se reportant à sa carrière passée.

Il y eut un réel étonnement quand on apprit que M. Chamberlain prenait le portefeuille des Colonies. Jusqu'alors le secrétaire pour les colonies n'avait guère été regardé que comme un personnage de second rang. Comment cette situation pouvait-elle convenir à l'ambitieux représentant de Birmingham? Pour quelle raison l'avait-il donc précisément choisie?

Cette raison, M. Chamberlain dédaigna de la donner, mais il déclara qu'il se reconnaissait au moins deux titres pour tenir les « hautes fonctions » qui lui étaient confiées : « J'ai foi dans l'avenir de l'Empire britannique et j'ai foi dans l'avenir de la race britannique » [2].

Ses idées sur la politique étrangère s'étaient profondément modifiées depuis l'époque de son entrée au Parlement.

En 1880, il combattait avec autant de vigueur que M. Gladstone la « politique aventureuse » de Lord Beaconsfield. C'était le temps où il regardait avec une plus grande satisfaction les réformes qu'il avait réalisées dans l'administration municipale de Birmingham, que « les résultats de cette politique impériale qui avait donné Chypre et le

1. Adresse aux électeurs de Birmingham, 9 juillet 1895.
2. A Londres, 11 novembre 1895.

Transvaal à l'Angleterre »[1], et où il s'élevait contre ce qu'il appelait alors « l'impérialisme tapageur des cafés-concerts ».

Au contact des affaires, cependant, il apprit à regarder les choses de plus haut. Au Conseil des ministres, où viennent aboutir toutes les questions intéressant l'avenir de l'Empire, il eut la sensation de la « Plus-Grande-Bretagne », à un degré où il ne l'avait jamais ressentie jusqu'alors, et il commença à se dégager peu à peu de ses convictions premières de *Little Englander*, à ce point que M. Bright, son collègue radical de l'administration de 1880, en arriva à dire que M. Chamberlain était « le seul *jingoe* dans le cabinet de M. Gladstone »[2].

Une autre raison activa cette évolution. Les réformes sociales dont il s'était fait l'apôtre en 1885 ne répondaient pas à ses espérances. Les lois agraires sur les allotements et les petits domaines, qu'il avait obtenues des conservateurs, ne donnaient que de médiocres résultats. Ce n'étaient là que des remèdes insuffisants aux crises ouvrières. Il sentit diminuer sa confiance dans les mesures artificielles qu'il avait si vivement défendues quelques années auparavant, et il la sentit diminuer d'autant plus que son alliance avec des conservateurs l'obligeait maintenant à adopter une attitude plus modérée. Pour améliorer le sort des classes ouvrières, pour résoudre le problème des sans-travail, il vit un autre moyen; il demanda au gouvernement de développer l'activité commerciale du pays, de s'efforcer d'augmenter les possibilités de travail « en cherchant de nouveaux marchés et en développant et protégeant les anciens »[3]. Et, s'adressant aux ouvriers, il les invita à « prêter plus d'attention aux question de politique étrangère, dont ils sont enclins à faire peu de cas, comme trop éloignés de leurs intérêts domestiques ». « S'ils regardaient, ajoutait-il, tous les résultats qui découlent de nos liens avec nos colonies, du maintien de notre puissance sur notre grande dépendance de l'Inde, de notre influence en Égypte, et des efforts que font les Anglais pour développer les régions immenses et jusqu'ici inconnues du continent africain, ils sentiraient peut-être que la condition future du travail dépend davantage du succès de nos multiples entreprises étrangères, qui s'étendent sur l'univers entier, que des tentatives artificielles pour stimuler la production[4] ».

1. A Birmingham, 27 octobre 1880.
2. Cité par Jeyes.
3. *The labour question*, 1892; et à Birmingham, 22 janvier 1894.
4. *The labour question*, 1892.

C'est pour réaliser ces idées que M. Chamberlain prenait en 1895 la direction du ministère des colonies. Avec son caractère enthousiaste, il allait mettre autant d'ardeur à la réalisation de cette politique d'expansion commerciale qu'il en avait mis au service de ses projets de réforme sociale. Ces projets auxquels il s'était jusque-là presque exclusivement consacré, passaient au second plan, puis s'évanouissaient peu à peu pour le laisser finalement livré tout entier à ses idées dernières venues.

L'expansion commerciale de la Grande-Bretagne se heurte à un sérieux obstacle dans ses colonies mêmes. Imprudemment, à l'époque où l'école de Manchester triomphante croyait voir s'ouvrir l'ère du libre-échange pour le monde entier, l'Angleterre a lancé, à l'instigation de cette même école, ses grandes colonies : le Canada, le Cap, les colonies australasiennes, dans la voie de l'indépendance, et n'a plus maintenu entre elles et la métropole que des liens purement nomimaux. Elle leur a abandonné le droit de s'administrer et de se taxer à leur gré, et elle a accepté que, pour des raisons fiscales ou économiques, elles ferment leurs marchés ou les rendent d'accès plus difficile, par des droits d'entrée, aussi bien aux produits anglais qu'à ceux des autres nations.

Il est trop tard pour revenir sur cette mesure. Les colonies ne céderaient pas à la force, et l'Angleterre ne se sent aucunement le désir de les violenter. Mais pourquoi n'arriverait-on pas à une entente avantageuse pour tous? Cette entente, le secrétaire colonial a proposé de la réaliser sur la base d'une *Union commerciale*[1], la métropole, pour cela, dût-elle faire quelque infidélité à sa politique libre-échangiste. La chose en vaut la peine : elle s'assurerait ainsi le marché de ces territoires dont la population augmente avec rapidité et sera, d'ici un demi-siècle, singulièrement importante.

De plus, l'Union commerciale serait la première étape vers cette *Fédération impériale*, ce rêve vraiment grandiose qu'a ambitionné de réaliser M. Chamberlain, qui ferait de la « Plus-Grande-Bretagne » une réalité, et consoliderait pour longtemps, peut-être pourrait-on dire à jamais, la puissance de l'Angleterre.

Mais l'accueil peu favorable qu'ont rencontré ces séduisants projets a dû déconcerter quelque peu M. Chamberlain. Les industriels et les commerçants anglais ont protesté contre une union commerciale

1. A Londres, dîner du Club du Canada, 25 mars 1896; et Congrès des Chambres de commerce de l'Empire, 9 juin 1896.

qui serait tout à l'avantage des colonies, et dont la métropole ne tirerait qu'un bien médiocre bénéfice. Les relations commerciales de celle-ci avec les colonies n'entrent que pour une faible part dans le total de son commerce extérieur. Les droits que la métropole devrait mettre à l'importation des matières premières et des objets d'alimentation que lui fournissent les pays étrangers, pour favoriser les produits, en quantités relativement peu importantes encore, que lui envoient ses colonies auraient pour résultat de lui rendre la concurrence plus difficile à soutenir sur les marchés étrangers. Quant à l'idée de resserrer les liens politiques qui unissent la métropole et ses colonies autonomes, les premiers ministres des colonies, réunis à Londres, en 1897, à l'occasion du Jubilé de diamant de la Reine, se sont bornés à déclarer qu'ils regardaient les relations politiques actuelles comme généralement satifaisantes, laissant entendre qu'il pourrait y avoir plus de danger que de profit à vouloir les resserrer.

Si la Grande-Bretagne voit la politique protectionniste lui rendre plus difficile l'accès des marchés de ses propres colonies, elle se heurte aux mêmes difficultés à l'entrée du territoire de toutes les nations étrangères.

Seule, elle est libre-échangiste. Tous les autres pays s'abritent derrière des tarifs douaniers plus ou moins élevés.

L'Angleterre avait cependant accepté cet état de choses en ce qui concernait les nations européennes et américaines. Elle leur tolérait de s'enfermer chez elles à condition qu'elles lui laissassent toute liberté sur les immenses marchés neutres, asiatiques et africains; elle estimait qu'elle y trouverait de quoi alimenter son activité et fournir du travail à sa population ouvrière pendant plusieurs siècles à venir.

Or, depuis une quinzaine d'années, voilà que cette entente tacite a été rompue, et que « le commerce de l'Angleterre a été mis en péril » [1]. Les nations continentales ont voulu se mettre elles aussi à coloniser. La France a repris sa politique d'expansion coloniale; l'Allemagne l'a suivie. Et tandis qu'en douze ans, « l'Empire d'Allemagne s'accroissait six fois, l'Empire français, quatre fois, l'Angleterre n'accroissait pendant le même temps ses possessions que d'un tiers à peine. Il est vrai qu'au départ, elles étaient un peu plus étendues que celles de ses deux concurrentes [2]. » Et sur les terri-

1. A Liverpool, 19 janvier 1898.
2. A Liverpool, 19 janvier 1898.

toires africains encore à peine connus ont été plantés les pavillons de ces audacieuses puissances, et, à leur tour, les marchés asiatiques sont menacés.

L'Angleterre permettrait à la rigueur aux nations rivales d'étendre leur domaine. Elle leur laisserait volontiers la charge onéreuse de la police et de la garde de ces régions, mais elle ne peut le leur permettre qu'à une condition : c'est que ces marchés qu'elle s'était habituée à considérer comme siens ne lui soient pas fermés par une politique protectionniste. Elle sent la nécessité pour elle de s'opposer à ce que les nations continentales transportent leurs tarifs douaniers dans leurs colonies. Elle ne peut pas accepter qu'on lui rende plus difficile la lutte commerciale, déjà bien aggravée pour elle depuis quelques années par le développement industriel de l'Allemagne, que suivra à bref délai celui plus inquiétant encore peut-être des États-Unis.

Sur ces marchés qu'elle s'était réservés, il faut qu'on lui garantisse la « *porte ouverte* », sinon elle combattra pour la garder ouverte sur les marchés de vieille civilisation demeurés neutres jusqu'ici, et quant aux territoires encore disponibles, elle se créera sur eux des droits, et, s'il le faut, elle n'hésitera pas à s'en emparer [1].

« Nous croyons dans la grandeur de l'Empire; son expansion ne nous effraye pas. Nous savons que pour nous le contrôle des marchés est une nécessité absolue, et que sans ce contrôle il nous serait impossible de continuer à assurer le bien-être de la nombreuse population qui habite ces petites îles [2]. » C'est toute l'explication de la politique coloniale de M. Chamberlain depuis qu'il a pris la direction du ministère des colonies.

A peine est-il arrivé aux affaires qu'a lieu dans les derniers jours de 1895 l'agression du Dr Jameson, agent de la fameuse *Chartered*, contre le Transvaal. Certes, le gouvernement anglais a nié avoir jamais eu connaissance, avant son accomplissement, de cette malhonnête tentative; mais l'attitude singulièrement dédaigneuse du secrétaire colonial devant le comité parlementaire nommé pour élucider cette affaire permet assurément de supposer que M. Chamberlain se fût trouvé bien malhabile, peut-être bien coupable, s'il avait été aussi mal renseigné. Le départ de Jameson officiellement connu, il ne perdit pas une seconde, il est vrai, pour télégraphier au Cap de l'arrêter par tous les moyens possibles. Mais, fatal contre-

1. A Liverpool, 19 janvier 1898.
2. A Glasgow, 5 novembre 1897.

temps, la ligne télégraphique reliant le Cap à Pitsani se trouva précisément coupée. Qui s'y fût attendu?

C'est ensuite le différend avec la France au sujet du Siam. Puis, le règlement de la question du Niger, à l'occasion duquel se fait pour la première fois fortement sentir l'influence de M. Chamberlain dans le gouvernement actuel sur les questions étrangères.

Le secrétaire colonial se trouvait en effet amené par la conception qu'il s'était faite du rôle qu'il voulait voir jouer à la Grande-Bretagne, à suivre étroitement la politique étrangère, et il faisait tous ses efforts pour imposer ses idées au chef du cabinet, à Lord Salisbury, qu'il trouvait bien prudent, bien lent à agir. Et c'est pour l'engager malgré lui, pour triompher de ses résistances, que M. Chamberlain a pris pour confident de ses pensées et de ses plans, dans des discours retentissants, le monde entier. Il a rejeté « les mystères et les réticences de la diplomatie d'il y a cinquante ans »[1]; il a introduit en Angleterre les habitudes de la diplomatie des « gouvernements démocratiques », qu'il a empruntée aux Américains, sans se soucier des froissements qu'il allait amener, ni des dangers que pouvait faire naître son langage volontairement violent.

Au commencement de 1896, après l'incident Jameson, et la dépêche envoyée par l'empereur d'Allemagne au président Krüger, en guise d'avertissement à l'Angleterre, le secrétaire colonial célébrait le « splendide isolement »[2] de la Grande-Bretagne, et déclarait la Mère-Patrie, secondée par ses colonies, assez puissante pour résister à toute attaque, de quelque côté qu'elle vînt.

Cependant M. Chamberlain a une crainte. Il redoute la conclusion d'une alliance continentale contre l'Angleterre. Il se demande, non sans quelque inquiétude, quelle serait l'attitude de celle-ci si elle avait à lutter contre une coalition de l'Allemagne, de la Russie et de la France, qui entraîneraient naturellement avec elles l'Autriche et l'Italie.

A cette *entente continentale*, il veut opposer l'*entente anglo-saxonne* : « Une alliance entre les deux grands peuples de langue anglaise est une alliance qui n'en craindrait aucune autre »[3].

N'est-ce pas un trop beau rêve que d'espérer voir jamais marcher « épaule contre épaule », vers un but commun, ces millions d'individus qui parlent la même langue, poursuivent les mêmes idéals,

1. A Birmingham, 14 mai 1898.
2. A Londres, 21 janvier 1896.
3. A Manchester, 16 novembre 1898.

« sous les plis du drapeau étoilé ou de l'*Union Jack* »? Pour sa part, M. Chamberlain désire tellement le voir se réaliser, qu'il n'a pas craint d'affirmer, qu' « il y a bien peu de choses auxquelles se refuserait à consentir le peuple anglais pour répondre aux avances américaines » [1].

Mais les avances américaines ne sont pas venues, et on semble avoir accueilli sans grand enthousiasme les avances anglaises à Washington. Et M. Chamberlain, réduit à se retourner vers l'Europe, a essayé d'entrer en coquetteries avec l'Allemagne, et même avec la Russie [2].

Il semble cependant qu'il poursuive un dessein plus proche. La grande revue navale de Spithead, à l'occasion des fêtes de 1897, a enthousiasmé la population anglaise. Le secrétaire colonial paraît avoir été particulièrement frappé par cette magnifique démonstration de la puissance maritime de son pays. Mais il sait combien il est difficile de conserver une situation pareille. L'Angleterre sans doute peut continuer longtemps encore à consacrer des sommes considérables à l'augmentation et à l'entretien de ses flottes, sa richesse le lui permet, mais le maintien de sa prépondérance devient chaque jour plus difficile. Et, d'ailleurs, elle ne peut augmenter sa marine indéfiniment, car bientôt se présentera pour elle un problème redoutable : elle n'aura pas des équipages suffisants pour armer ses vaisseaux. Dans ces conditions, ne serait-il pas de bonne politique d'écraser de suite un au moins de ses adversaires éventuels, et le langage peu ambigu de M. Chamberlain dans ces derniers temps, à l'occasion de l'incident de Fachoda, ne laisse guère de doute sur celui à qui il ferait l'honneur de penser tout d'abord. Ce serait le moyen de donner une preuve éclatante de cette puissance dont on n'a pu avoir qu'une impression en 1897. Ne serait-ce pas aussi le moyen d'assurer pendant une nouvelle période la prépondérance incontestée jusqu'ici de la Grande-Bretagne sur les mers?

V

M. Chamberlain s'est appelé lui-même, non sans une dédaigneuse fierté, « l'homme le plus injurié d'Angleterre ». Les libéraux n'ont pas été plus avares de reproches et d'injures à son égard, après sa défection de 1886, que ne l'avaient été quelques mois auparavant

1. *Recent developments of policy in the United States*, décembre 1898.
2. A Wakefield, 8 décembre 1898.

les nationalistes irlandais. Sa conduite lui a attiré une masse d'imprécations qu'il supporte d'ailleurs avec la plus irritante indifférence. Si on le honnit si fort, n'est-ce pas parce qu'on le regrette, et la violence même des attaques n'est-elle pas la meilleure preuve de sa puissance?

Ses adversaires, comme ses alliés, lui reconnaissent une intelligence supérieure, mais se refusent à voir en lui un véritable homme d'État, et ne veulent le regarder que comme un politicien.

Politicien, assurément, il l'est, et très intelligent, et supérieurement habile. Ambitieux aussi, certes, et très ambitieux, mais quel politicien, quel homme d'État ne l'est donc pas?

En somme, il paraît être le premier représentant remarquable des hommes politiques, dont le nombre ira en augmentant assurément, de l'Angleterre nouvelle, de l'Angleterre démocratique, telle que l'ont faite les réformes électorales de 1867 et de 1884.

Le « pays légal », limité il y a trente ans encore, malgré la première réforme de 1832, aux classes supérieures de la nation, est aujourd'hui la nation tout entière. Les classes ouvrières, urbaines et rurales, tenues si longtemps en tutelle, sont devenues majeures, et exercent aujourd'hui par leur droit de vote une action directe sur la politique du pays.

Les vieux partis politiques, le parti whig, aussi bien que le parti tory, n'étaient pas préparés à agir sur ces masses. Ils manquaient des moyens nécessaires pour les diriger; leurs chefs hésitaient à agir trop violemment sur elles pour s'emparer de leur esprit. M. Chamberlain, lui, n'a éprouvé aucune hésitation à s'adresser à leurs désirs, à exciter même leurs passions.

Il s'est fait le champion, à son entrée dans la vie politique, du nouvel électorat. Il lui a donné un programme. Délaissant le radicalisme de la première moitié de ce siècle, le radicalisme des Cobden, des Bright, dans lequel il avait été élevé, radicalisme qui combattait pour des idées, et pour la liberté, M. Chamberlain a cristallisé les nouvelles doctrines flottantes autour de lui, il en a fait un « nouveau radicalisme », un radicalisme qui lutte pour des résultats tangibles, et qui s'abrite, pour arriver à son but, derrière la toute-puissance de l'État.

Pour discipliner ces nouveaux électeurs, il a importé des États-Unis la pratique du *Caucus* [1], du caucus qui doit être « le serviteur

1. A Holloway, 17 juin 1885.

du peuple et non son maître », mais qui assure toujours une si grande puissance à celui qui sait le diriger.

Mais les événements politiques ont amené ce radical extrême à contracter alliance avec les conservateurs. Et, fatalement, son radicalisme s'en est ressenti. De ses projets de réformes sociales, il a fait exécuter ce qu'il a pu. Dernièrement encore, il a fait voter par les tories une loi sur la compensation des accidents survenus pendant le travail, et il n'abandonne pas l'espoir de leur faire accepter quelque projet de pensions pour la vieillesse et une loi, depuis si longtemps promise, sur les habitations ouvrières.

Cependant, son beau programme d'autrefois a subi de nombreuses coupures; les en-têtes de chapitres demeurent, mais à l'application on les ampute autant qu'on peut. D'ailleurs, si M. Chamberlain s'intéresse encore aux questions sociales, ce n'est plus avec la même ardeur que jadis. Il s'est donné une autre tâche, et celle-ci est suffisante pour accaparer toute son activité.

Il s'est fait le champion de l'Angleterre menacée dans son monopole industriel, dans sa richesse, par la concurrence de nouvelles nations. Et il a donné à l'Empire Britannique le rôle de défenseur des droits naturels de l'humanité sur les richesses latentes du globe, contre les privilèges que veulent s'arroger sur elles les puissances rivales de la Grande-Bretagne.

Quel avenir semble réservé à M. Chamberlain? Il est bien difficile de le prévoir. On peut deviner plus sûrement le but actuel de ses désirs. Ce qu'il veut, c'est arriver à diriger enfin la politique étrangère de la Grande-Bretagne. Il lui semble qu'à l'heure actuelle, dans la situation inquiétante dans laquelle est placé son pays, son énergie seule est capable de lui faire franchir ce mauvais pas. Et comme tout rapprochement avec les libéraux lui semble désormais impossible, après avoir espéré il y a douze ans de devenir le chef du parti libéral, il se pose aujourd'hui en candidat à la direction du parti conservateur. Il fait des avances aux tories : il se montre de plus en plus modéré dans ses projets de législation sociale; il ne parle plus, lui, le farouche *dissenter*, de la séparation de l'Église et de l'État; il se fait le défenseur, l'apologiste de la chambre des Lords [1]. Mais Lord Salisbury, bien que très fatigué, ne semble pas encore vouloir se retirer, et il sera dur pour beaucoup de vieux conservateurs de se soumettre au joug du député radical de Bir-

1. A Wakefield, 8 décembre 1898.

mingham. Seul, l'amour maintenant témoigné par lui à l'impérialisme pourrait faire ce rapprochement. Même parmi les tories, cependant, plus d'un, et non des moindres, redoutent de voir remettre entre ses mains la politique étrangère du pays. Dans quelles redoutables aventures son ardeur belliqueuse ne pourrait-elle pas l'entraîner? Mais M. Chamberlain ne trouve en face de lui personne qui soit capable de lui barrer la route. Comme orateur politique, il s'est placé au premier rang : il sait, comme personne, enthousiasmer, maîtriser, entraîner un auditoire; et sa vigueur juvénile, son esprit de décision, sa fermeté dans l'action, le rendent promptement maître, dans les conseils de cabinet, de toutes les résistances. Il pourrait donc bien, malgré les difficultés qui semblent se dresser devant lui, finir par triompher dans son dessein.

ACHILLE VIALLATE.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Léon Poinsard. — *La guerre de classes peut-elle être évitée, et par quels moyens pratiques?* Le Soudier, 1 vol. in-12, 1898. — M. Poinsard, l'ancien distingué bibliothécaire de l'École des Sciences Politiques, l'auteur de *Libre-Échange et Protection*, nous donne cette fois une étude non seulement économique, mais sociale. Son livre se rattache directement à cette école de la Science Sociale, qui a continué la méthode d'observation de Le Play, tout en se séparant de lui quant aux théories et aux conclusions, et qui a pour chef militant M. Demolins, pour principaux organes MM. De Rousiers et de Tourville. M. Poinsard pose nettement dans son avant-propos la fameuse distinction de cette école en nations à formation communautaire (à tendances socialistes), et nations à formation particulariste (à tendances individualistes). C'est naturellement dans cette seconde formation qu'il montre le correctif, le préservatif, tout au moins de la lutte entre patrons et ouvriers. Et cette formation pourrait être obtenue par l'éducation que donnerait le patron au jeune ouvrier et par l'influence intellectuelle qu'il prendrait sur lui. Ce n'est pas par les associations ouvrières, par les Syndicats, par la suppression des salaires que la guerre de classes si menaçante aujourd'hui pourrait être enrayée; c'est par le « Patronage libéral ».

Il faut que les chefs de maison établissent et entretiennent de bons rapports avec leurs ouvriers, non point par raison de sentiment, par rêverie humanitaire, mais en vertu de lois économiques et pratiques, largement entendues. Les mieux préparés à ce patronage libéral semblent être non les ouvriers parvenus, ni les ingénieurs sortis des écoles, mais les descendants des anciennes familles industrielles, sorte d'aristocratie spéciale, pénétrée d'excellentes traditions. Ils doivent surtout éviter le patronage patriarcal, c'est-à-dire la mise en tutelle, la protection familiale, mais peu virile de leurs ouvriers. Le patronage libéral ou particulariste s'attache à développer le courage, l'initiative individuelle des ouvriers : le grand facteur est l'éducation, et le rouage essentiel est l'école professionnelle, à côté de laquelle prennent place les institutions de prévoyance pour les cas de maladie, de chômage, de vieillesse : la participation aux bénéfices parait être à l'heure qu'il est le couronnement le plus logique et le plus pratique du patronage libéral.

Ce qui fait la solidité du livre de M. Poinsard, c'est qu'il appuie ses théories sur des monographies, des enquêtes étudiées sur place parmi les milieux ouvriers : et ce qui fait l'agrément de ce livre, c'est qu'il ne nous présente pas à chaque page, comme d'autres ouvrages de la même école,

remarquables du reste, l'éloge et l'exemple des Anglo-Saxons. C'est dans nos fabriques françaises, dans les maisons connues de MM. Chaix, Leclaire... que l'auteur a opéré ses interviews économiques. Il forme de toutes ses observations une étude très complète de la participation aux bénéfices. Ce système est la meilleure organisation actuelle du travail, à notre époque de transition et de malaise social.

La conclusion du livre peut se résumer dans cette phrase empruntée à l'Américain Cameron et adressée aux patrons comme un principe directeur : « Assister quelqu'un en le mettant à même d'améliorer sa condition par ses propres efforts, c'est en faire un homme. Soutenir quelqu'un sans lui demander aucun effort personnel, c'est le traiter en mendiant. »

G. ISAMBERT.

Annales des chemins de fer et tramways. — M. Max Botton, docteur en droit, ancien élève de l'École des sciences politiques, vient de fonder sous le titre de « Annales des chemins de fer et tramways » une revue mensuelle qui vient combler une lacune dans le domaine du droit pratique en matière de chemins de fer et de tramways. Le développement considérable des voies ferrées, leur emploi constant, la multiplicité et la diversité de leurs rapports avec les pouvoirs publics et les particuliers ont donné naissance à un contentieux vraiment spécial, mais rendu d'autant plus difficile qu'il touche à toutes les branches du droit, et que les questions qui s'y rapportent sont du ressort des juridictions les plus diverses.

Les Annales sont divisées en trois parties, ayant une pagination distincte, et qui formeront ainsi autant de recueils séparés à la fin de chaque année. La première partie est affectée à la *Jurisprudence*; la seconde à la *Législation*, et la troisième à la *Doctrine*. Les deux premières seront plus spécialement utiles aux magistrats, membres des tribunaux de commerce, conseillers de préfecture, avocats, avoués, administrations des compagnies de chemins de fer et tramways, entrepreneurs de transports, etc. La dernière, dans laquelle seront publiées des études théoriques et critiques, offrira un grand intérêt pour les hommes politiques, les professeurs et tous ceux qui s'intéressent à l'amélioration des services de transport français ou internationaux.

La revue est placée sous le patronage de M. Alfred Picard, et elle est assurée du concours des spécialistes les plus autorisés en cette matière : MM. Auburtin, Numa Droz, Jonnart, etc. Ces noms sont une véritable garantie de succès pour cet intéressant recueil.

Ouvrages envoyés à la Rédaction.

ÉMILE BOURGEOIS (maître de conférences à l'École normale supérieure et professeur à l'École des sciences politiques). — ***Manuel historique de politique étrangère*** : t. I, les Origines, de Richelieu à la Révolution, 2e éd.; t. II, les Révolutions, 1789-1830. Belin frères, 2 vol. in-16, 604 et 806 pp.

SÉVERIN DE LA CHAPELLE. — *De la vraie représentation politique*. E. Pichon, 1 vol. in-18, 368 pp.

J. CLAUDEL. — *Essai de synthétique* (La méthode coordinative, la synthèse et l'enseignement intégral), V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-18, 320 pp.

EDMOND DEMOLINS. — *L'éducation nouvelle*, l'École des Roches. Firmin-Didot et Cie, 1 vol. in-18, 300 pp.

JACQUES DERBANNE (diplômé de l'École des sciences politiques). — *La réforme des impôts en Prusse* : impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, impôts communaux (1891-1893). A. Chevalier-Marescq et Cie, 1 vol. in-8, 228 pp.

P. FONCIN. — *Le pays de France* (Projet de fédéralisme administratif. Questions du temps présent). A. Colin et Cie, 1 br. in-18, 82 pp.

PAUL GALIMANT. — *L'église à travers l'histoire*. V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-12, 343 pp.

EUGÈNE GUÉNIN. — *La Nouvelle-France* (Histoire de la colonisation française, II; collection publiée sous le patronage du Comité Dupleix). A. Fourneau, 1 vol. in-18, 475 pp.

RENÉ JACQUELIN. — *Les principes dominants du contentieux administratif*. V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-18, 348 pp.

R. LEDOS DE BEAUFORT. — *L'achèvement et l'application de la réforme monétaire de la Russie*, avec une préface de M. A. Raffalovich. V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-8, 48 pp.

SOLON MÉNOS (docteur en droit de la Faculté de Paris; ancien secrétaire d'État des finances, du commerce et des relations extérieures de Haïti). — *L'affaire Luders*. Port-au-Prince, 1 vol. in-8, 392 pp.

LÉON MOREL (docteur ès lettres, professeur à l'École des sciences politiques). — *In memoriam*. Poèmes de Lord Alfred Tennyson, traduits en vers français. Hachette et Cie, 1 vol. in-16, 140 pp.

PAUL DE ROUSIERS. — *Les industries monopolisées ou trusts aux États-Unis*. A. Colin et Cie, 1 vol. in-18, 339 pp.

F. N. THORPE. — *Constitutional history of the American people* (1789-1850). Harper and Brothers, New York, 2 vol. in-12, 486 et 520 pp.

GASPAR TORO (professeur à l'université de Santiago du Chili). — *Notas sobre arbitraje international en las républicas latino-americanas*. Méjia, Santiago de Chile, 1 vol. in-8, 192 pp.

H. VAST (docteur ès lettres) et G. MALLETÈTE (professeur à l'École spéciale militaire et à l'École des sciences politiques). — *Atlas historique* : États Européens. Ch. Delagrave, 42 cartes.

X. — *Le traité de paix entre l'Espagne et les États-Unis*. 1 br. in-8, 76 pp.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Voir la table des abréviations à la dernière page.
La lettre qui suit l'abréviation du titre de la Revue est la première lettre du mois de la date de la publication.

HISTOIRE, DIPLOMATIE, POLITIQUE.

Relations anglo-françaises (Incident de Fachoda) : La question de Fachoda avant et après (J.-L. Deloncle). **PP.** N. — A propos d'Omdurman et de Fachoda; la marche de la mission Marchand; Marchand et Kitchener. **RFC.** N. — L'humiliation de Fachoda. **RFC.** D. — La leçon de Fachoda, la mission Marchand, les antécédents de l'affaire de Fachoda. **AF.** N. et D. — Les enseignements de Fachoda. **QC.** N. D. — L'organisation de notre empire africain, à propos de Fachoda. **EF.** 5 N. — Ce que pourrait être une guerre entre l'Angleterre et la France. **EF.** 12 N. — Le droit de l'Angleterre. **RBI.** 12 N. — Paix ou guerre. **RBI.** 19 N. — Fachoda and the Upper Nile. **CR.** N. — France, Russie and the Nile. **CR.** D. — The Tirah and Khartoum expeditions Omdurman. **NC.** D. — The Future of Egypt. **NC.** D. — The Fachoda question. **FR.** N. — New Light on the Barh-el-Gazal frontier; Fachoda and lord Salisburys vindication. **FR.** D. — The Fachoda incident. **NAR.** D. — The British and french Fachoda papers. **St.** 59 O. — British Feeling towards France. **Ec.** 12 N. — Armaments of the continent. **Ec.** 3 D.

Guerre hispano-américaine. — Le problème colonial aux États-Unis. **EF.** 3 D. — Cuba for the Cubans. **CR.** N. — The night after San Juan : an episode of the Cuban war. **CR.** D. — The Outlook in Spain. **St.** 19 N. — The Spanish Debt. **St.** 26 N. — Président M. Kinleys Message. **St.** 10 D. — The conduct of the Cubans in the Late War; our War with Spain, from the Political Point of View. **F.** O. — Annexation and universel suffrage. **F.** D. — America and the Philippines. **Ec.** 5 N. — Spain and the Philippines Debt. **Ec.** 12 N. — The fiscal relations between the United States and its new dependancies. **Ec.** 26 N. — The closed door in Porto-Rico. **Na.** 3 N. — The Army and Navy at Santiago. **Na.** 8 D. — Die Lehren des spanisch amerikanischen Krieges. **G.** 5 N.

Alliances (Rumours of). **Ec.** 17 D.
American elections. **St.** 12 N.
American expansion and the inheritance of the race. **FR.** D.
Angleterre (la Renaissance catholique au XIXe siècle). **C.** 10. 20 N.
Besenval et Malborough (mars-avril 1707) au camp d'Altrandstadt. **RHD.** n° 4.
Bismarck. **RP.** 15 N.
Bohemian question (the). **NC.** D.
Campagne de Luckner en Belgique en juin 1792. **RH.** N. D.
Cathedral Reform. **NC.** D.
Catholicisme (mouvement en Angleterre). **RC.** 1 N.
Catherine de Brignole, princesse de Monaco (1736-1813). **RDM.** 1 D.
Chamberlain (V. Bérard). **RP.** 15 D.
Chine (Révolution et avenir intérieur de la). **NR.** 15 D.
Chine (la récente révolution en). **RBI.** 12 N.
Church Defence. **CR.** N.
Crète et la diplomatie au XVIIIe siècle (La). **RBI.** 26 N.
Demokratische Kriegslust und absolutistische Friedensliebe. **N.** 12 N.
Diplomacy (the new and the old). **Ec.** 10 D.
Edit de Nantes et l'édit de Fontainebleau (l'). **RC.** 1 D.
Election Lessons. **Na.** 17 N.
Elections prussiennes (Lefevre-Pontalis). **PP.** D.
Empereur Nicolas Ier et Palmerston (l') (A Desjardins). **G.** 10 N.
England and Russia in the Far East. **F.** O.

FINANCES, ÉCONOMIE POLITIQUE.

Métallurgie dans le monde (la). **EF.** 26 N. 3 D.
Nietzsche : une âme d'aristocrate. **BU.** D.
Octroi (l') à Paris. **RS.** N.
Old age pensions (fallacies about). **NC.** N.
Or (l'âge de l'). **RBL.** 26 N.
Poor (nursing the — in their homes). **NC.** N.
Population en divers pays (la). **JE.** D.
Population en France (la). **EF.** 10 D.
Prolétariat berlinois (préoccupations de culture intellectuelle du). **RS.** D.
Propriété immobilière urbaine (Écrasement de la). **EF.** 5 N.
Silver (the freecoinage of — by the United States alone). **E.** O.
Socialisme (la Crise du). (G. Sorel) **PP.** D.
Socialiste en Angleterre (le mouvement). **C.** 25 N-10 D.
Socialisme et liberté (J. Jaurès). **RP.** D.
Socialistengesetzes (Fall des). **PJ.** N.
Sociétés de secours mutuels et accidents du travail. **EF.** 10 D.
Trade-Unions et syndicats professionnels. **ME.** 3 D.
Travail (le) et l'Église. **RS.** N.
Travail de nuit des ouvrières (le). **RefS.** 1 N.
United Kingdom (foreign trade of the). **BTJ.** N.
United States (Report of the secretary of the treasury). **Ec.** 10 D.
United states (Wheat growing capacity of the). **APS.** D.
Unser Handel in franzosischer Beleuchtung). **G.** 19 N.
Voies navigables et voies ferrées (Ch. Roux). **PP.** D.

LÉGISLATION, DROIT, PUBLIC ET PRIVÉ.

Anarchistes (conférences contre les). **MD.** 27 N.
Anti-trust act (the federal). **F.** D.
Association (droit d' — : association corporative et contractuelle) (Yves Guyot). **PP.** D.
Atelier (règlements d'). **EF.** 17 D.
Bankruptcy laws, past and present. **NAR.** N.
Chino-japanese war (application of the international law during the). **LQR.** O.
Company law (Points in). **Ec.** 19 N.
Company Law reform. **Ec.** 12 N.
Criminal Evidence act (le) de 1898 et le serment des accusés en Angleterre. **PP.** N.
Culte catholique (législation du). **PP.** D.
Debtors (giving time to principal). **LQR.** O.
Eclairage (concessions d'). **RA.** S.O.
Education system (chaos of our). **SaR.** 12 N.
Entwurf eines norvegischen Strafgesetzbuches. **DJZ.** 1 N.
Franzosische Gesetzt-(das) betreffend die Hilfskassen Vom 1er avril 1898. **JNS.** J.
Grundzüge des Kunftigen Grundbuchrechts. **DJZ.** 1 N.
Hindu Law and english judges. **LQR.** O.
Hôpitaux et hospices payants (caractère imposable des). **RA.** S-O.
Impunité (transformation de l') (Tarde). **RefS.** 16 N.
India (law of sedition in). **JR.** O.
India (the legal states of women in). **NC.** N.
Interstate commerce commission (Powers of the). **NAR.** N.
Law and the judges. **SaR.** 29 O.
Ministers of the crown as company Directors. **SaR.** 5 N.
National public health Legislation. **NAR.** N.
Patrimoine (Indisponibilité et indivisibilité totales et partielles du). **RefS.** 16 N.
Personal obligations of women married. **JR.** O.
Presse (ambulanter Gerichtsstand der) **DJZ.** 15 D.
Prud'hommes (réforme des conseils). **ME.** 26 N.
Russlands Abrustingsvorschlag und das Volkerrecht. **DJZ.** 1 D.
Reichs-Wohnungs-gesetz. **G.** 3 D.
Telephonische Gesprache u. ihre Rechtsfolgen. **DJZ.** 15 N.
Transvaal (the judicial crisis in the). **LQR.** O.

GÉOGRAPHIE, VOYAGES, AFFAIRES COLONIALES.

Africa (trade of North). **BTJ.** N.
Afridi Settlement. **SaR.** 29 O.
Aïr (l'); une contrée saharienne. **EF** 19 N.
Algérie : son avenir. **ME.** 10 D.
Annam-Tonkin (Budget de l'). **QC.** 20 N.
Annam et To kin (le protectorat de l'). (Depincé). **PP.** E.
Atlantic fisheries question (the), **NAR.** D.
Birmanie et Indo-Chine (chemins de fer en). **QDC.** 15 D.

INDEX DES REVUES CITÉES.

A. G. — Annales de Géographie.
A. P. S. — Appleton's popular science Monthly.
B. A. E. — Bulletin du Comité de l'Afrique française.
B. T. J. — Board of Trade Journal.
B. U. — Bibliothèque universelle.
C. — Correspondant.
C. R. — Contemporary Review.
D. J. Z. — Deutsche juristen Zeitung.
D. R. — Deutsche Rundschau.
E. — Les Études, publiées par la Compagnie de Jésus.
Ec. — The Economist.
E. F. — Economiste français.
F. — Forum.
F. R. — Fortnightly Review.
G. — Gegenwart.
J. E. — Journal des Economistes.
J. R. — Juridical Review.
J. N. S. — Jahrbucher fur national Œkonomie und Statistik.
L. Q. R. — Law Quarterly Review.
M. D. — Mémorial diplomatique.
M. E. — Monde économique.
N. — Die Nation.
Na. — The Nation.
N. A. R. — North American Review.
N. C. — Nineteenth Century.
N. R. — Nouvelle Revue.
O. A. — Ost-Asien.
P. J. — Preussische Jahrbucher.
P. P. — Revue Politique et Parlementaire.
P. S. Q. — Political Science Quarterly.
Q. C. — Quinzaine Coloniale.
Q. D. C. — Questions diplomatiques et coloniales.
Q. H. — Revue des Questions historiques.
Q. J. E. — Quarterly journal of economics.
R. Bl. — Revue Bleue.
R. Br. — Revue Britannique.
R. C. — Revue Chrétienne.
R. D. M. — Revue des Deux Mondes.
R. D. P. — Revue de Droit public.
R. E. P. — Revue d'Économie politique.
Ref. S. — Réforme sociale.
R. F. C. — Revue française de l'étranger et des colonies.
R. A. — Revue générale d'administration.
R. H. — Revue historique.
R. H. D. — Revue d'histoire diplomatique.
R. I. — Revue de droit international et de législation comparée.
R. I. C. — Revue de l'Institut catholique de Paris.
R. I. E. — Revue internationale de l'enseignement.
R. I. P. — Revue de droit international public.
R. M. — Revue Maritime et Coloniale.
R. P. — Revue de Paris.
R. P. L. — Rivista politica litteraria.
R. S. — Revue socialiste.
Sa. R. — Saturday Review.
Sc. So. — Science sociale.
St. — Statist.

Le propriétaire-gérant : FÉLIX ALCAN.

Coulommiers. — Imp. PAUL BRODARD.

Coulommiers. — Imp. P. Brodard

ANNALES

DES

SCIENCES POLITIQUES

Revue bimestrielle

Publiée avec la collaboration des professeurs et des anciens élèves de l'École libre des Sciences Politiques

QUATORZIÈME ANNÉE

II. — MARS 1899

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1899

Les ANNALES DES SCIENCES POLITIQUES, quatorzième année, 1899, sont la suite des ANNALES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES. Elles paraissent tous les deux mois (les 15 janvier, 15 mars, 15 mai, 15 juillet, 15 septembre, 15 novembre), par fascicules grand in-8.

PRIX D'ABONNEMENT

1 an (du 15 janvier)

Paris.......................... 18 fr.
Départements et étranger.......... 19 fr.
La livraison.......... 3 fr. 50

On s'abonne à la librairie **FÉLIX ALCAN**, 108, boulevard Saint-Germain, Paris, chez tous les libraires, et dans les bureaux de poste.

Les années écoulées se vendent séparément : les trois premières, **16 fr.**, les suivantes, **18 fr.** chacune. Les livraisons des 8 premières années se vendent chacune **5 fr.**; à partir de la neuvième année, **3 fr. 50** chaque livraison.

LES
PROTECTORATS DE L'INDE BRITANNIQUE[1]

I

Le développement et l'avénement de l'idée de protectorat.

En écrivant le titre même de cette étude, nous sommes arrêté par un scrupule. Ces protectorats de l'Inde britannique sont-ils bien des protectorats? Le protectorat est une *conception du droit international*; il suppose certaines conditions déterminées, certains éléments nécessaires : ces conditions, ces éléments, se rencontrent-ils dans l'Inde? Si on les recherche, si on les exige dans ces protectorats, *conception de la politique coloniale*, ne va-t-on pas être conduit, ne les rencontrant pas, à refuser à ces conceptions nouvelles l'appellation qui convenait aux anciennes? Ce scrupule ne peut pas nous arrêter. La langue existe : nous ne pouvons la refaire. Elle a pour elle l'autorité de l'usage; elle peut invoquer cette raison, d'un poids particulier, qu'à diverses reprises, au congrès de Berlin notamment, le droit international l'a sanctionnée. Toutefois, voulant continuer à nous servir ici de ce terme protectorat, nous avons le devoir de le définir. Disons donc que ces protectorats — que nous continuerons comme tout le monde à appeler protectorats — ne sont pas des protectorats au sens rigoureusement exact du mot. Ce sont des procédés imaginés par la politique coloniale, et employés par elle à l'égard parfois des tiers, parfois des peuples protégés, parfois de tous deux. Pour le dire plus nettement, ce sont des habiletés de

1. Nous nous sommes servi, pour ces études, d'un certain nombre de documents officiels publiés par l'administration des Indes. Mais surtout, nous avons utilisé et, parfois, suivi pas à pas, des auteurs anglais, tels que Lee Warner, *Our protected Princes*, C. Lewis Tupper, *Our indian Protectorate*; Malleson, *Native states of India*; et enfin le grand maître des études indiennes, sir William Hunter, dans ses divers ouvrages. Il n'est que juste de proclamer tout ce que nous leur devons.

conduite qui — supposé qu'une nation, sujette du droit international, veuille s'assurer, à plus ou moins longue échéance, autorité sur un territoire ne relevant pas encore du droit international, — tendent, par des moyens variés, moins onéreux que la prise de possession et l'occupation proprement dites, d'une part à arrêter les prétentions des nations rivales, d'autre part à endormir les susceptibilités des populations qui habitent ce territoire.

Ceci dit, abordons l'étude des protectorats de l'Inde britannique.

§ 1. — Manifestations premières dans l'Inde du régime du protectorat.

Il y a sur ces protectorats une opinion que beaucoup d'auteurs anglais n'acceptent pas [1] : c'est que le protectorat soit, aux Indes, un héritage de la cour de Delhi et une imitation des procédés des Français.

Pour ce qui concerne la cour de Delhi, il est assuré que l'on peut trouver de bons arguments propres à prouver que le procédé du protectorat ne se trouvait pas dans son héritage. En effet, d'une part la cour de Delhi a, dans les pays qu'elle gouvernait directement, aboli, déraciné, quand elle l'a pu, les usages indigènes; et d'autre part les Anglais possèdent dans l'Inde des droits autrement étendus que ceux de la cour de Delhi, puisqu'ils ont succédé à la fois aux princes hindous et aux princes musulmans. Et toutefois il est assuré que, tout comme les Anglais actuellement, la cour de Delhi a connu : 1° la domination directe, 2° la domination, je n'ose pas dire par protectorat, mais par un procédé qui ne s'en éloigne pas beaucoup. Parmi les princes de l'Inde, les uns l'avaient vu annexer leurs territoires, les autres avaient été contraints d'entrer dans son alliance. Si cela est exact — et sauf à discuter sur le caractère de cette alliance, il n'est pas un auteur qui le nie, — on peut, sans

1. Je citerai notamment sir Alfred Lyall, auteur de travaux éminents sur l'Inde et membre du Conseil des Indes à Londres. Il a, à diverses reprises, élevé ses protestations contre la paternité française du protectorat. Notamment dans le manuel *British Dominion in India* (2e édition, 1895, Murray), il a cité, 1° un passage d'un mémoire célèbre de Leibnitz (1672) à Louis XIV. « L'extrême faiblesse des Orientaux n'est plus un secret »; 2° une lettre du Président de Fort Saint-David à la Compagnie des Indes orientales à Londres : « La faiblesse des *Maures* est maintenant connue et il est certain que n'importe quelle nation européenne résolue à leur faire la guerre avec des forces raisonnables peut dominer tout leur territoire » (1751). Il est permis de penser que ces passages ne sont pas décisifs. Le protectorat, procédé de domination et d'administration, implique autre chose que la connaissance de la faiblesse de l'adversaire.

trop de témérité, dire que les Anglais ont hérité de la cour de Delhi un procédé de gouvernement qui ressemble assez au protectorat, et qu'ils l'ont perfectionné.

Quant aux Français, il est difficile de nier que l'Inde britannique ne leur doive également quelques traits de ce qu'est aujourd'hui le protectorat. Non pas qu'on rencontre, pendant la courte domination des Français sur le sud de la péninsule, une pratique, moins encore une doctrine, qui soit positivement le protectorat; mais il y a eu des procédés ingénieux, une conduite insinuante qui se relient facilement à l'idée qu'aujourd'hui nous nous en faisons. On vit alors une série d'hommes de mérite, Martin, Dumas, Dupleix, Bussy, plus tard Raymond, d'autres encore, qui imaginèrent et pratiquèrent certains expédients qu'on retrouve au fond de tout protectorat.

Tout d'abord, ce qu'on peut appeler le protectorat *passif*. Ce n'est pas tout le protectorat, mais c'est une des façons d'être du protectorat que de respecter les usages et les idées des populations. Cette façon, nos compatriotes y excellèrent. Comme la France était loin et qu'elle les laissait démunis de presque tout, ils se gardèrent bien de faire — ce qu'on ferait aujourd'hui à Tunis ou à Madagascar — sonner haut les ressources et la grandeur de la France et l'inviolabilité de ses enfants. Loin de là; ils flattaient plutôt, ils se conciliaient, à force de condescendance et de respect, les princes indigènes, souverains du pays; ils faisaient profession d'être de leurs meilleurs tenanciers [1], et, bien avant d'être en mesure de protéger, ils inauguraient déjà la politique du protectorat, en se laissant protéger.

Ils étaient dans les bonnes grâces des nababs du Karnat, du vice-roi du Deccan; par eux, ils obtenaient les faveurs, la protection de l'empereur de Delhi. C'est ainsi qu'un de leurs amis, Dost Ali-Khan, nabab du Karnat, leur faisait concéder le droit de frapper monnaie à l'effigie du Grand Mogol; qu'un autre s'interposait entre eux et les Anglais (au temps que Morse était gouverneur de Madras, et Dumas gouverneur de Pondichéry), et défendait à leurs rivaux de les attaquer. C'était là, plus que de la protection, c'était déjà du protectorat, mais du protectorat à rebours, ou, comme nous l'avons qualifié, *protectorat passif*; c'était la paix de Delhi, maintenue parmi les représentants des nations européennes, comme aujourd'hui la paix de l'Angleterre est maintenue parmi les peuples de l'Inde; et cela avait si bien le caractère d'un contrat qui lie les parties de

1. Si l'on peut, et je crois que l'on peut ici employer ce vocable; j'y reviendrai plus loin.

façon permanente, que deux ans plus tard, Morse, menacé à son tour par les Français, faisait appel au même prince, protecteur de la paix.

Voilà le protectorat nettement marqué : c'est pour les Européens le protectorat passif. Attendons encore quelques années, nous allons voir apparaître le *protectorat actif*, avec presque tout ce qui le caractérise aujourd'hui.

C'est au temps de Dupleix. Certains avantages, en particulier la victoire de San Thomé (novembre 1753), l'ayant rendu en fait plus puissant que le nabab du Karnat, il échaffaude sur ce fait un droit nouveau. De protégé il va s'élever au rang de protecteur. A un moment donné, il s'agit de faire nommer vice-roi du Deccan un prince indigène, Mozuffer Iung, dont la cour de Delhi n'accueille pas les prétentions. Pour se soutenir contre la cour de Delhi, Mozuffer Iung appelle à son secours d'une part les Mahrattes, de l'autre Dupleix. Il va donc de sa personne à Pondichéry, chef-lieu de nos possessions de l'Inde, et — notons ces traits caractéristiques : 1° rend hommage à Dupleix, 2° le prie d'être arbitre entre lui et ses confédérés; 3° déclare que la monnaie de Pondichéry aura seule cours dans l'Inde méridionale ; 4° enfin, comme Dupleix ne veut le faire nommer vice-roi de Deccan que pour gouverner sous son nom, il lui confère les avantages suivants : il le nomme nabab du territoire qui va de la Kishna ou Krishna jusqu'au cap Comorin, c'est-à-dire de presque tout le sud de l'Inde (9 degrés de longitude, du 17° au 8°) y compris le Mysore et le Karnat; il lui cède en propre la forteresse de Valdaour, non loin de Pondichéry; il lui reconnaît des droits souverains sur les districts de Mazulipatan, près de l'embouchure de la Kishna; enfin il lui donne le titre de munsub, ou commandant de 7000 chevaux. A ces conditions, Dupleix le soutiendra contre ses ennemis. Rapprochez ces diverses conditions et voici le protectorat qui se dégage; non pas, j'y insiste encore, tout le protectorat, mais un de ses aspects principaux. Comme le dit le colonnel Malleson, « Dupleix fut en cette occasion fidèle aux traditions de la politique française dans l'Inde ; un des principes de cette politique était de respecter les coutumes des indigènes, de se concilier leurs opinions et de gouverner par ces moyens plutôt que par la force ». Ce que Malleson vient ainsi de définir, ce sont quelques-uns des procédés les plus efficaces du protectorat : 1° se concilier les princes, 2° obtenir d'eux territoire et puissance; 3° user de cette puissance pour gouverner sous leur nom.

Or, ce que nous venons de décrire chez les Français, nous allons le retrouver chez les Anglais, au lendemain même de la chute de Dupleix. Ils seront d'abord protégés; plus tard, ils se constitueront un domaine; enfin, ayant territoire et puissance, ils s'érigeront en protecteurs.

En 1761-62, la Compagnie des Indes conclut avec le nizam de Haiderabad un traité aux termes duquel : 1° les Anglais tiennent de lui certains districts moyennant qu'ils lui paient une rente de 6 lakhs de roupies : 2° en revanche, le nizam s'engage à les assister de ses troupes. En 1765, après la bataille de Baxar, remportée par Munro sur l'état de Oudh, lord Clive obtient de l'empereur de Delhi le titre de *Diwan*, qui lui donne autorité sur l'administration des finances et les revenus du Bengale, de Behar et d'Orissa. A partir de ce moment, ils ne cessent d'étendre leur puissance; ils acquièrent d'immenses territoires à des titres variés; toutefois ils continuent à payer tribut à l'empereur de Delhi, même quand il est devenu leur sujet. Cette coutume ne prit fin que du temps de lord Ellenborough, en 1842-43. Quand la reine Victoria fut proclamée impératrice des Indes, elle fut déclarée avoir succédé à la cour de Delhi; ainsi, la politique de demain se reliait à la politique d'hier par les titres comme elle l'était déjà par les faits.

§ 2. — Variété des formes du protectorat.

Les Anglais connaissent aujourd'hui, aux Indes, trois sortes de protectorat : le protectorat frontière, le protectorat intérieur et le protectorat d'accès. Ces trois variétés, envisagées successivement et à la fois, donnent une idée complète du protectorat britannique sur l'Inde, et en montrent bien l'évolution.

Nous exposerons plus loin à loisir le fonctionnement du protectorat intérieur. Parlons ici d'abord du protectorat frontière et ensuite du protectorat d'accès.

L'idée qui inspire cette forme particulière de protectorat, le protectorat frontière, est une idée de conquête et de défense. Pourquoi la conquête et pourquoi la défense? En voici les diverses raisons. Dès la fin du XVIIIe siècle, les Anglais sont devenus propriétaires ou possesseurs de territoires importants. Des princes qui désiraient leur alliance, d'autres à qui ils l'ont imposée, leur ont concédé des terres provisoirement et à titre de garantie des tributs promis; d'autres

Index des revues citées.

A. G. — Annales de Géographie.
A. P. S. — Appleton's popular science Monthly.
B. A. F. — Bulletin du Comité de l'Afrique française.
B. T. J. — Board of Trade Journal.
B. U. — Bibliothèque universelle.
C. — Correspondant.
C. R. — Contemporary Review.
D. J. Z. — Deutsche juristen Zeitung.
D. R. — Deutsche Rundschau.
E. — Les Études, publiées par la Compagnie de Jésus.
Ec. — The Economist.
E. F. — Economiste français.
F. — Forum.
F. R. — Fortnightly Review.
G. — Gegenwart.
J. E. — Journal des Economistes.
J. R. — Juridical Review.
J. N. S. — Jahrbucher fur national Œkonomie und Statistik.
L. Q. R. — Law Quarterly Review.
M. D. — Mémorial diplomatique.
M. E. — Monde économique.
N. — Die Nation.
Na. — The Nation.
N. A. R. — North American Review.
N. C. — Nineteenth Century.
N. R. — Nouvelle Revue.
O. A. — Ost-Asien.
P. J. — Preussische Jahrbucher.
P. P. — Revue Politique et Parlementaire.
P. S. Q. — Political Science Quarterly.
Q. C. — Quinzaine Coloniale.
Q. D. C. — Questions diplomatiques et coloniales.
Q. H. — Revue des Questions historiques.
Q. J. E. — Quarterly journal of economics.
R. Bl. — Revue Bleue.
R. Br. — Revue Britannique.
R. C. — Revue Chrétienne.
R. D. M. — Revue des Deux Mondes.
R. D. P. — Revue de Droit public.
R. E. P. — Revue d'Économie politique.
Ref. S. — Réforme sociale.
R. F. C. — Revue française de l'étranger et des colonies.
R. A. — Revue générale d'administration.
R. H. — Revue historique.
R. H. D. — Revue d'histoire diplomatique.
R. I. — Revue de droit international et de législation comparée.
R. I. C. — Revue de l'Institut catholique de Paris.
R. I. E. — Revue internationale de l'enseignement.
R. I. P. — Revue de droit international public.
R. M. — Revue Maritime et Coloniale.
R. P. — Revue de Paris.
R. P. L. — Rivista politica litteraria.
R. S. — Revue socialiste.
Sa. R. — Saturday Review.
Sc. So. — Science sociale.
St. — Statist.

Le propriétaire-gérant : Félix Alcan.

Coulommiers. — Imp. Paul Brodard.

suite de ces trois ordres de circonstances, le territoire du nizam se trouva de toutes parts environné par des territoires de juridiction britannique, et de protectorat frontière devint protectorat intérieur.

Je donnerai plus loin d'autres exemples de ces transformations, quand j'exposerai la variété des procédés de la politique de l'Angleterre envers les princes indiens pendant la fin du XVIII[e] siècle et le commencement du XIX[e], et les motifs de divers ordres qui l'ont poussée à étendre sans cesse sa domination. Présentement, je dirai un mot des protectorats frontières contemporains qui existent du côté de l'Asie centrale. (Il en est d'autres, peu importants, entre la Birmanie et la Chine.)

Ces protectorats frontières sont particulièrement intéressants. Jusqu'à l'époque comtemporaine, les Anglais aux Indes avaient eu affaire à des nations dont le sort, en cas de lutte, était fixé d'avance. Ici, ils ont affaire aux Russes. La puissance de l'adversaire donne aux protectorats frontières interposés une importance jusqu'alors inconnue. Il n'est plus question de s'en servir comme d'un instrument de cheminement : on ne peut que désirer d'en faire une zone de protection, de séparation permanente [1]. Les Anglais ont, sans arrêter, marché vers l'Asie centrale, venant du sud; les Russes ont fait de même, venant du nord, de l'est et même de l'ouest. Tous deux, Anglais et Russes, ont avancé en poussant devant eux et en interposant leurs protectorats respectifs : les Russes, le Bokhara et, on peut dire à la rigueur, la Perse et ses territoires dépendants, bien qu'elle ne soit pas encore un protectorat frontière, mais seulement un pays où leur influence est très puissante; les Anglais, l'Afghanistan et le Bélouchistan. Ce sont bien là, de part et d'autre, des protectorats frontières, et des plus efficaces. Le Bokhara, protectorat frontière du côté russe, est lui-même séparé par l'Oxus de l'Afghanistan, protectorat frontière du côté anglais; de plus, l'Afghanistan et le Bélouchistan sont semés de déserts, hérissés de montagnes, et habités par des races belliqueuses et passionnées pour leur liberté. L'Afghanistan a une situation toute spéciale. Placé entre les deux empires, il peut se comparer à l'antique Arménie, placée entre Rome et les Parthes, pendant les deux premiers siècles de l'ère chrétienne. Pays de montagnes, l'Arménie

1. En 1885-1886, une commission russe et anglaise a délimité la frontière occidentale de l'Afghanistan. Au début des opérations, en 1885, il y eut entre les escortes une escarmouche, en un lieu nommé Penjdeh. C'était en plein territoire afghan, à des centaines de milles du territoire anglo-indien; et cependant l'émotion fut telle qu'à ce moment tout le monde crut à la guerre.

ANNALES

DES

SCIENCES POLITIQUES

Revue bimestrielle

Publiée avec la collaboration des professeurs et des anciens élèves de l'École libre des Sciences Politiques

QUATORZIÈME ANNÉE

II. — MARS 1899

Pages.

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1899

les appeler protectorat d'accès. Ce qui les caractérise, ce n'est point un titre spécial de possession ou de propriété, car l'Angleterre a sur ces localités des droits des genres les plus variés; c'est l'utilité particulière qu'en attend l'Inde; c'est aussi le fait que l'Inde, et non pas l'Angleterre proprement dite, a la haute main sur elles. Aden, par exemple, colonie anglaise, mais qui constitue par sa position un protectorat d'accès relève, du gouvernement de Bombay; de même, Mascate (pour l'occupation duquel l'Inde paie au sultan d'Oman 150,000 francs par an) et les protectorats échelonnés le long de la côte d'Arabie et du golfe Persique relèvent des Indes. Ces divers protectorats d'accès, on peut les ranger en trois catégories. Ils ont pour but, les uns, d'assurer les communications entre l'Europe et l'Inde : Aden, Socotora (et on peut bien dire l'Égypte); les autres, d'assurer le cabotage entre l'Inde et les régions voisines; ce sont notamment certains points jalonnés le long des côtes de l'Arabie et du golfe Persique : Mascate (qui n'est pas le sultanat, mais seulement un point de ce sultanat) et Bahrein; d'autres enfin, de protéger le commerce par terre, de supprimer le commerce des esclaves, etc[1].

§ 3. — Les relations des Anglais avec les princes indigènes :

Du *Fence-Ring* au *Protectorat*.

Il ne faut pas croire que, malgré les précédents de la cour de Delhi et des Français, les Anglais aient, dès le premier jour, conçu et organisé d'ensemble ce système de protectorats : protectorats frontières, protectorats intérieurs, protectorats d'accès. Ils n'ont pas vu clairement dès le début ni où ils iraient ni comment ils y arriveraient. Leur ambition, qui était grande, n'eut pas conscience de son insatiabilité. Leur politique, qui était souple, n'eut pas, de bonne heure, la vision des instruments perfectionnés qu'elle employa plus tard. Ce sont les événements qui les conduisirent à vouloir tout dominer; et, au fur et à mesure, ils imaginèrent des procédés et des expédients pour conquérir le plus possible, avec le moindre recours à la force ouverte et à l'effusion de sang. Ce sont ces procédés et ces expédients que nous voulons brièvement exposer avant d'entrer dans l'étude des protectorats intérieurs.

1. V. par exemple, le *Rapport annuel de l'administration de la résidence politique du golfe persique et de l'agence politique de Mascate.*

On peut dire que la politique anglaise aux Indes a, le long de sa route, passé par quatre étapes; ou, si l'on veut parler plus clairement, que l'ambition anglaise s'est assigné quatre buts successifs, dont chacun était plus que le précédent éloigné et difficile à atteindre. Tout d'abord, l'Angleterre ne songeait qu'à maintenir dans l'Inde la balance des pouvoirs; puis, elle a résolu d'être plus forte que chacun des pouvoirs isolés de l'Inde, *primus inter pares*; plus tard, d'être plus forte que tous ces pouvoirs ensemble, *primus supra omnes*; plus tard enfin, de les englober tous et de les maintenir sous sa domination à des titres divers. Et, pour atteindre ce qu'elle s'est successivement assigné, elle a imaginé successivement des procédés qui ont, chez les auteurs britanniques, pris les noms de *Fence-ring*, *Subsidiary Alliance*, *annexation* ou *subordinate isolation*, enfin *Protectorate* ou *union*. Nous allons brièvement passer en revue chacun d'eux, tout en faisant observer que s'il est possible de les séparer théoriquement, la pratique, en fait, les a souvent combinés dans le même temps, et que l'ordre chronologique que nous indiquons n'est exact que quand on examine, par longues périodes, l'ensemble des faits.

1° Le *Fence-Ring*. — Le *Fence-Ring* n'est pas autre chose que le protectorat-frontière; c'est un cercle de protection. Il a été la méthode politique dominante pendant un peu plus de cinquante années, de 1757, après la victoire de Plassey, par Clive, jusqu'en 1813, à la fin de l'administration de lord Minto, sauf l'intervalle du gouvernement de lord Wellesley.

La première application en fut faite à l'état de Oudh. En octobre 1764, le major Munro venait de gagner la bataille de Baxar, qui mettait Oudh (et le Bengale avec lui) aux pieds de l'Angleterre. Allait-on annexer Oudh? Jusque-là les Anglais ne s'étaient pas fait faute d'annexer. Partis de Calcutta, ils avaient remonté le Gange, se taillant un domaine presque sans conquête. Mais voici que, remontant plus haut, ils rencontrent un pays qui résiste, Oudh (Lucknow), et, par delà Oudh, ils entrevoient les Mahrattes, qui occupent une partie de l'Inde centrale et menacent par divers côtés la domination anglaise. Ce contact et ce voisinage les font réfléchir. Londres, à ce moment, n'a qu'un désir, vivre en paix, et Calcutta a des idées de prudence. Le mot d'ordre est de conserver ce qu'on a, sans se soucier de ce qu'on pourrait avoir. En conséquence, lord Clive, inaugurant une politique qui sera pendant un siècle adoptée, abandonnée, reprise, refuse d'annexer Oudh. Mais faut-il pour cela le laisser livré à lui-même et maître de ses mouvements? Non! c'eût

été trop dangereux : alors on résout de le lier par un traité, qui va le « constituer à l'état de solide barrière entre le Bengale anglais et le monde extérieur ».

Le monde extérieur, c'est, à cette époque, les Mahrattes; mais déjà, par delà les Mahrattes, on entrevoit d'autres puissances rivales et un jour peut-être ennemies. Et de voir ce qui est près et d'entrevoir ce qui est loin, cela complique les difficultés. On veut protéger Oudh, barrière contre les Mahrattes, sans affaiblir trop la puissance de ces Mahrattes, qui est elle-même une barrière contre les attaques venant du nord. Il faut donc, à la fois, garder Oudh, et le faire plus résistant, le défendre au besoin contre lui-même, résister, s'il s'insurge, au désir naturel de l'anéantir, au contraire l'intéresser lui-même à sa propre cause, le rendre plus puissant, l'agrandir encore, et toutefois ne pas risquer d'inquiéter les Mahrattes; donc maintenir Oudh et les Mahrattes et, derrière cette double barrière, rester, si l'on peut, spectateurs des événements.

Et ainsi fait-on : on déclare Oudh allié de l'Angleterre. Bientôt les Mahrattes, confédération turbulente, s'agitent et menacent le nouvel allié, qui réclame l'intervention anglaise, et Warren Hastings est forcé d'intervenir. Il bat les Mahrattes et s'empare du district de Rohilla; mais il n'a garde de le prendre pour lui, il l'annexe au territoire de Oudh, et consolide ainsi la barrière entre le territoire britanique et les Mahrattes. Et, pendant cette période, les Mahrattes ont beau s'agiter, les Anglais n'annexeront pas. Quand Warren Hastings quitte l'Inde (1785) il n'a, depuis le départ de lord Clive, transféré à la Compagnie que Benarès et Ghazipur, avec deux acquisitions sans importance autour de Bombay. C'est la belle période du *Fence-Ring* : pas ou peu d'annexions; pas ou peu de traités d'alliance de la Compagnie avec les princes indiens; on s'en défend le plus longtemps possible; et, si l'on est acculé à la nécessité d'en conclure, on en limite les dispositions au strict nécessaire.

Détail caractéristique : on traite, on tient à traiter les souverains alliés en princes indépendants; ces traités mettent en présence deux parties qu'on affecte de considérer comme égales entre elles; on parle de « consentement mutuel », de « convenances », de « désirs » des parties; la religion même se montre conciliante : le même instrument invoque d'une part Dieu et l'Évangile, d'autre part Dieu et le Prophète. « Votre Altesse, dit un document de l'époque, peut recevoir l'assurance que, conformément aux relations d'amitié, telles qu'elles sont déterminées par des engagements réciproques, toutes les auto-

rités s'efforceront de maintenir ces relations de manière à montrer au monde les preuves de la mutuelle bonne foi et de la cordialité mutuelle qui existent entre les deux gouvernements [1] ».

Cette politique du *Fence-Ring*, d'isolement apparent derrière une barrière interposée, devient l'évangile des gouverneurs généraux et de leurs agents. A un moment, en 1793, elle fut consacrée par un acte formel du Parlement, dont je parlerai plus loin. A partir de cet acte, on voit pendant vingt ans les Anglais, par exemple au Rajput, refuser résolument : 1° de protéger les princes; 2° même après avoir battu leur adversaire Sindhia, de faire aucun traité avec eux; 3° de protéger même ceux qui implorent leur protection; 4° de reconnaître plusieurs traités d'alliance conclus par Bombay (il y avait alors trois centres de gouvernement et d'initiative, les trois présidences de Calcutta, Bombay, Madras); 5° de maintenir plus longtemps certains traités d'alliance déjà existants; 6° même de ratifier des traités de pur protectorat : témoin un traité de 1808, conclu par le capitaine Seton, lequel fut remplacé par le traité du 16 novembre 1809, infiniment plus vague. La Compagnie (et le gouvernement britannique derrière elle) ne veut ni conquêtes ni alliances qui conduisent aux conquêtes et aux annexions. Et c'est ainsi que, sur le *Treaty Map* de l'Inde pour 1813, on ne voit figurer ni le Bengale, au delà de la Sutlej, ni le Rajputana, au moins pour la plus grande partie, ni la majeure partie de l'Inde centrale, ni la plupart des états de Bombay (sauf Baroda et ses tributaires), ni enfin le Sind central et supérieur.

Même lord Wellesley, qui — je vais le montrer plus loin — était partisan d'une politique très différente, est obligé, çà et là, de pratiquer la politique du *Fence-Ring*. De son temps, il n'y avait en dehors du Punjab, dont on ne s'occupait pas encore, que quatre états de taille à inspirer aux Anglais quelque inquiétude : c'étaient Oudh, Mysore, Haiderabad et les Mahrattes. Les Mahrattes sont des ennemis dont on ne peut pas encore affronter le contact. Oudh est, depuis longtemps, nous l'avons vu, constitué à l'état de barrière contre ces mêmes Mahrattes. Que va-t-on faire de Mysore et d'Haiderabad? Haiderabad va recevoir la même destination que Oudh : on l'empêche de se disloquer, on le protège. Quant à Mysore, on

1. Traité avec un chef Mahratte, le Peshwa de Poona. Jusque très tard, quand la politique du *Fence-Ring* aura été depuis longtemps abandonnée, on affectera encore cette allure d'égalité. V. un traité du 26 juin 1838, art. 6 : « Chaque partie traitera l'autre sur le pied de l'égalité ».

lui réserve une autre traitement. Pourquoi? C'est que Mysore est dans une condition toute différente. Les Anglais à Madras (car ils ont trois centres d'action) se trouvaient à l'étroit. Ils ont besoin, pour employer une expression alors inconnue, mais expressive, de se « donner de l'air ». Ils ont des difficultés avec Mysore et Haiderabad. Haiderabad est assez loin; Mysore est proche et juste en face. Haiderabad, qui fait partie de l'Inde intérieure (et qui est une réserve d'avenir, pour le jour où l'on voudra s'étendre) est englobé dans la politique du *Fence-Ring*; quant à Mysore, c'est autre chose. Son territoire touche à la mer; son chef est ce Haider-Ali, puis ce Tippoo-Sahib, le citoyen Tippoo, l'allié de la France, qui attend Napoléon venant d'Égypte; Mysore ne peut ni être laissé indépendant ni retenu par le lien trop lâche du *Fence-Ring* : on l'annexe.

C'est une brèche à la politique du *Fence-Ring* : de ces brèches, lord Wellesley va en faire d'autres. C'est que, d'une part, les barrières constituées par le *Fence-Ring* ne sont pas toujours solides et qu'il faut, dans l'impossibilité de les consolider, recourir à d'autres mesures de défense; et que, d'autre part, la politique extérieure pousse à la guerre. En conséquence, on va revenir pour un temps aux traités d'alliance, à ces traités que l'Angleterre concluait à ses premiers débuts dans l'Inde.

2° L'*Alliance subsidiaire* repose sur une idée de défense commune. Elle date du traité du 12 novembre 1766, avec l'état d'Haiderabad. L'état d'Haiderabad préparait l'invasion du Carnate, et, aux termes de ce traité, la Compagnie s'engageait à lever un corps de troupes pour coopérer avec lui; les troupes fournies par la Compagnie étaient payées par Son Altesse; le paiement était garanti par des terres que ces troupes occupaient.

Pas plus que le *Fence-Ring*, l'alliance subsidiaire ne sera un procédé exclusif. Même sous le *Fence-Ring* (l'exemple même que nous venons de citer le prouve) il se faisait des alliances subsidiaires: (témoin encore l'arrangement avec Travancore). Lord Wellesley va pousser l'alliance subsidiaire au premier rang des procédés de politique extérieure : il conclura de ces alliances avec Mysore (1799), Baroda (1802), Poona, Gwalior (1804), etc.; mais, après lui et même tout de suite après lui, d'autres gouverneurs-généraux les abandonneront pour revenir au système du *Fence-Ring*. Lord Wellesley croit devoir, malgré l'opposition du Parlement à cette politique, pratiquer la politique des alliances subsidiaires, parce que les cir-

constances lui semblent le commander; mais ses successeurs pourront juger de ces circonstances autrement que lui. Et, tandis qu'il a, en 1804, écrit au Gouvernement : « Un lien général d'alliance est établi entre le gouvernement britannique et les principaux états de l'Inde, sur des bases qui font que l'intérêt de chaque état est de maintenir son alliance avec le gouvernement britannique », lord Cornwallis, à peine installé, pour la seconde fois, au gouvernement général des Indes, renoncera aux alliances et reviendra à la politique qui avait guidé les prédécesseurs de lord Wellesley. En 1805 et en 1806, avec sir George Barlow qui fait son intérim, on le voit notamment former tout une ceinture de petites chefferies sur la Jumna : c'est le retour au *Fence-Ring*.

Y avait-il donc antinomie entre le *Fence-Ring* et l'alliance subsidiaire? Oui; non pas antinomie absolue, puisqu'on se sert des deux procédés à la même époque; mais c'est tout une autre orientation de la politique. La politique du *Fence-Ring*, est une politique d'expectative, celle de l'Alliance une politique de décision. L'Angleterre, qui, sous le *Fence-Ring*, se contentait d'une situation d'égalité parmi les divers états de l'Inde, aspire, par l'alliance, à une situation de supériorité sur tous. *Primus inter pares* va faire place à *primus supra omnes*. Elle sera ce qu'on appelle désormais le *paramount power*. Jusqu'alors, ainsi que je l'ai indiqué, les princes avec qui elle traitait étaient mis par elle sur un pied d'égalité; désormais on les tiendra dans une position de dépendance. Ceux qui s'engageront dans cette alliance devront : 1° rompre toute relation politique, non plus seulement avec les puissances d'Europe, mais avec les autres états indigènes; 2° soumettre toutes les difficultés qu'ils pourront avoir avec ces états à l'arbitrage des Anglais.

Cette double obligation, on le remarquera, est une des caractéristiques du protectorat. L'Angleterre prépare ainsi lentement l'instrument politique dont elle fera un si heureux usage. Déjà le *Fence-Ring* était une sorte de protectorat-frontière; voici que l'alliance subsidiaire est un précédent du protectorat intérieur. Protectorat, je ne sais pas si même le terme est connu à l'époque; mais l'idée, rudimentaire et d'ailleurs encore très peu précise, l'est déjà. Le protectorat de cette époque (alliance subsidiaire) c'est la protection de l'Angleterre étendue sur l'état indigène, à la condition que cet état reconnaisse l'influence dominante des Anglais et suive ses conseils. Si l'état, engagé par l'alliance, ne remplit pas ses engagements, l'Angleterre, suivant l'expression de lord Cornwallis, le

retire de sa protection. C'est ce qui advint à l'état de Jaipur : en 1803, un traité de lord Wellesley l'avait admis dans l'alliance de l'Angleterre; comme il ne se conformait pas étroitement aux conditions de l'alliance, lord Cornwallis déclara l'alliance rompue et « retira cet état de la protection du gouvernement britannique. » C'est que l'Angleterre n'aimait pas ces sortes d'alliance; elle redoutait toujours d'être par elles engagée au delà de ses intérêts, au delà même de ses ambitions. Toutefois, comme il y avait, dans le sein même du gouvernement britannique, lutte entre le parti de l'intérêt (le présent) et le parti de l'ambition (l'avenir), ces hésitations étaient parfois traitées de pusillanimité. C'est ainsi que lord Cornwallis fut critiqué pour avoir rejeté le rajah de Jaipur. Plus tard, en 1813 et en 1817, on tâcha de rattacher ce rajah à l'alliance anglaise, et cette fois, c'est lui qui se montra froid. Mais, redoutant d'être à jamais exclu de cette alliance, il finit pour signer un traité (2 avril 1818), par lequel « la protection du gouvernement britannique était étendue au Jaipur ».

3° *L'annexion*; *la théorie du Lapse*. — On le voit, ces différentes formes extérieures de la politique anglaise aux Indes — *Fence-Ring*, Alliance subsidiaire, — correspondaient à des conceptions différentes de cette politique. Il y avait un parti de modération et un parti de conquête et, dans la vie du même parti, des heures d'appétit et d'autres de jeûne. C'est pourquoi, durant une première période, on voit tour à tour alterner le *Fence-Ring* et l'Alliance subsidiaire; c'est pourquoi toute l'histoire de la domination anglaise aux Indes est une lutte entre l'annexion, qui étend le domaine mais aussi les charges de l'Angleterre, et le protectorat qui, tel qu'on le conçoit alors, agrandit son influence sans agrandir du même pas ses responsabilités. L'annexion et le protectorat vont être les deux formes prépondérantes de la politique anglaise aux Indes pendant le XIXe siècle, période où le drapeau britannique, qu'on le veuille ou non, marche si rapidement de la mer à l'Himalaya, à travers l'Inde centrale et septentrionale; mais avant le XIXe siècle, en plein XVIIIe siècle, et presque dès les commencements de la domination anglaise, la question s'est posée de savoir si l'on annexerait ou si l'on se contenterait d'étendre son influence politique.

Il y eut un temps où l'Angleterre, ainsi qu'une simple puissance continentale, ne croyait pas pouvoir, comme elle fait aujourd'hui, mener tout de front. Quand elle avait des difficultés graves sur un

point, elle modérait son action sur un autre. C'est ainsi qu'en 1784, au lendemain de la guerre d'Amérique, un acte dû à l'initiative de Pitt, et, en 1793, pendant la lutte contre la Révolution française, un second acte du Parlement déclaraient qu'« attendu que poursuivre des plans de conquête et d'agrandissement de territoire dans l'Inde est contraire au désir, à l'honneur et à la politique de la nation, il ne sera pas permis au gouverneur général en conseil de déclarer la guerre ou de conclure aucun traité ayant pour but de faire la guerre ou de garantir les possessions de quelque prince que ce soit... » On allait même plus loin dans cette voie : on décidait que désormais les gouverneurs généraux seraient nommés non plus par la cour des directeurs, mais par les ministres responsables de la couronne. L'Angleterre entendait diriger elle-même la politique britannique aux Indes, et, à l'époque, elle entendait la diriger dans les voies de la paix. Mais quand, pour des raisons que nous allons voir, la guerre finissait par s'imposer, en diverses rencontres, — comme une des conséquences même de cette paix à tout prix, — le gouverneur général, étant nommé par l'Angleterre, avait derrière lui, pour l'appuyer, non plus la Compagnie seulement, mais le pays entier, et le parti de la guerre en devenait plus influent.

Maintenir la paix entre les puissances n'est pas toujours au pouvoir même de la plus forte, même quand sa volonté est une et constante; à plus forte raison, quand cette volonté est divisée et parfois contradictoire, comme il arrive dans un pays de gouvernement parlementaire. Ce n'est pas tout. L'Angleterre a donné à son représentant aux Indes, le gouverneur général, mission — mission tacite, mais, plus expresse que les termes des actes et des lois, mission permanente et que ne sauraient infirmer les manifestations intermittentes d'une volonté contraire — de faire d'elle dans l'Inde une puissance d'abord égale au moins à la plus forte d'entre toutes les puissances rivales et ensuite supérieure à toutes ensemble *paramount power*). Cette mission implique une politique suivie, et, au service de cette politique, une organisation qu'on ne peut pas disloquer et la mise en action de forces dont on ne peut pas suspendre l'effet à volonté. L'Angleterre a d'abord voulu se constituer aux Indes un domaine propre; elle s'est créé une armée importante; cette armée, elle l'a mise au service des princes rivaux, soit moyennant finances, soit en échange de territoires, garantie de ses dépenses; de ces princes, elle s'est fait des clients; elle leur a appris à discipliner leurs troupes; par elle-même ou par eux, elle dispose

ainsi de forces considérables. Quand elle a fait tout cela, elle décide, sous la pression de la politique européenne, de ne plus avancer; plus de guerre, plus de conquête, plus d'annexion; on se contentera d'être *primus supra omnes*; on n'ira pas plus loin. Mais d'être satisfait et de rester immobile, cela ne dépend plus de l'Angleterre; cela ne dépend même plus de son gouverneur général à Calcutta. Elle n'est pas, comme on le croit à Londres, en position d'équilibre stable; elle ressemble à une masse appuyée de toutes parts sur des étais; si un étai fléchit, la masse s'incline et ne peut éviter la chute que par le mouvement. En conséquence, malgré les ordres venus de Londres, le gouvernement général ne peut pas se contenter de rester immobile, satisfait de sa puissance, indifférent à ce qui se passe autour de lui : l'Angleterre a le devoir, elle est dans la nécessité de surveiller tout ce qui se produit près et loin et de dire son mot, qu'elle le veuille ou non, dans la politique de ses voisins proches et parfois même de ses voisins éloignés, et la question n'est plus que de savoir où cette surveillance et cette immixtion la conduiront : à l'annexion ou au protectorat. C'est là une question d'époque. Il y a une époque où l'on est décidé, les princes une fois vaincus et rangés à l'impuissance, à n'intervenir à aucun prix dans leurs affaires intérieures [1] et où l'on s'en tient au protectorat, qui ne signifie alors que ceci : domination politique et désintéressement administratif. Il y a une autre époque où l'on veut, au contraire, et tenir le pays vaincu sous sa puissance et prendre part à sa direction intérieure, auquel cas on recourt plus volontiers et presque exclusivement à l'annexion. L'antagonisme à cette période n'est donc pas, comme on pourrait le croire, entre l'annexion et le protectorat; il est entre le principe d'intervention et le principe de non intervention. Seulement, la non intervention, c'est le protectorat; l'intervention, c'est l'annexion.

Le XIX[e] siècle, qui a vu une si puissante expansion de la domination britannique aux Indes, a connu deux causes principales qui ont déterminé les Anglais à surveiller la politique des états voisins (c'est-à-dire à annexer) : l'une a été l'intérêt même de la domination britannique ; l'autre, l'intérêt de la civilisation et de la morale, mises en péril par le mauvais gouvernement des princes indigènes.

Parlons d'abord de l'intérêt de la puissance britannique aux Indes. Voici, par exemple, le Sind. Il fut annexé en 1843 par sir Charles

1. Traité du 27 février 1804 avec Sindea : « Nul fonctionnaire de l'Honorable Compagnie n'interviendra jamais dans les affaires intérieures du Maharajah. »

Napier. Pourquoi cette annexion? Uniquement parce que la sécurité de la domination britannique semblaient l'exiger. Le Sind était à cette époque menacé à la fois par Lahore et par l'Afghanistan, précisément peu de temps après que venaient de se produire au Bélouchistan des événements fâcheux pour le prestige britannique : l'intérêt évident de l'empire était de soustraire le Sind à la domination de puissances sinon positivement redoutables, du moins en état de causer des ennuis à l'Angleterre : on annexa le Sind pour qu'il ne fût pas annexé par d'autres. Cela était contraire à toutes les recommandations venues de Londres et sir Charles Napier s'en excusa dans une dépêche célèbre par sa brièveté : *Peccavi* : on n'est pas maître de ne pas faire de conquêtes.

Ce sont des motifs du même ordre qui conduisirent à l'annexion de Nagpur sous lord Dalhousie. Nagpur était alors un pouvoir militaire qui pouvait à l'occasion être gênant; ses princes professaient des sentiments et avaient des intérêts opposés au gouvernement britannique; enfin, l'annexion allait permettre de faire un bloc de diverses provinces anglaises jusqu'alors séparées.

Voilà des exemples d'annexions motivées nettement par l'intérêt militaire ou politique des Anglais. Il y en eut d'autres, que je crois beaucoup plus nombreuses, qui furent motivées par la détestable administration du souverain indigène et la conviction des Anglais que leur devoir de puissance civilisée était d'assurer aux peuples de l'Inde un gouvernement plus humain et plus équitable, lequel ne pouvait leur être procuré qu'autant que la règle britannique serait substituée à la règle indigène. De là, l'intervention et l'annexion.

Entre bien d'autres exemples, je citerai celui de l'annexion de Oudh. Oudh, d'abord protectorat frontière, était devenu, on s'en souvient, depuis 1801, un protectorat intérieur. Bien qu'il fût de toutes parts entouré de territoires britanniques, on le maintenait à l'état de protectorat. Cela dura plus d'un demi-siècle. Tout d'un coup, en 1856, on l'annexa. Pourquoi? parce que l'exécrable gouvernement des princes de Oudh avait lassé la bonne volonté de l'Angleterre. Depuis qu'il était entré en relations avec l'Angleterre, cela avait été comme une sorte de défi du nabab de mépriser tous les avertissements qui lui étaient donnés. Avertissements de Warren Hastings en 1779, de lord Cornwallis en 1793, de sir John Shore en 1794, enfin de lord Wellesley en 1801, qui fut le dernier. « Je n'ai cessé, écrivait le gouverneur général au nabab, de représenter à Votre excellence, quels effets ne pouvaient manquer d'avoir

cet expédient ruineux qui consiste à anticiper la levée des impôts. cette pratique ruineuse de les lever par la force des armes, la diminution annuelle de la richesse du pays, les tenures précaires des *amils* et des fermiers, la misère des classes inférieures de la population et l'insécurité absolue des existences et des biens dans la province de Oudh. » Après quoi, ayant ainsi parlé, on annexa (1801) moitié de la province, et l'on chercha les moyens de procurer au reste par des agents britanniques une meilleure administration. Le traité de 1801 obligeait le nabab à prendre conseil et à se conduire suivant les avis des fonctionnaires de la Compagnie des Indes). On y mit, d'ailleurs, beaucoup de temps et de ménagements. En 1810, un plan d'administration fut recommandé au nabab par lord Minto: il le repoussa. En 1814, lord Hastings, par mesure de conciliation, à la veille de la guerre contre les Goorkhas, retira ce projet de quasi assimilation. Rien n'y fit : au contraire, le nabab encouragé par cette apparence de faiblesse, poursuivit le cours de son administration dissolue et oppressive. Et ses successeurs l'imitèrent. « Les souverains de Oudh, écrivait lord Dalhousie, ont pu, durant plus d'un demi-siècle, persister dans leur conduite d'oppression et de mauvais gouvernement. Leurs yeux n'ont jamais vu la misère de leurs sujets; leurs oreilles n'ont jamais été ouvertes à leurs cris. Assurés de la sécurité de leur personne, assurés de la stabilité de leur trône, tous ces princes, l'un après l'autre, ont passé leur vie entre les murs de leur palais, ne se souciant de rien que de leurs propres passions, avarice chez l'un, intempérance chez l'autre, ou. comme chez le roi actuel, sensualité, avec, pour seuls compagnons, des chanteurs, des musiciens et des eunuques ». Lord Dalhousie continuait en déclarant que le gouvernement de l'Inde se croirait coupable au regard des hommes et de Dieu s'il soutenait plus longtemps de son autorité et de son pouvoir un système qui reposait sur les souffrances de millions d'hommes, et, en 1856, il déclarait la province de Oudh annexée à l'Inde britannique.

Les auteurs et les administrateurs anglais ont discuté entre eux le fondement juridique de cette annexion. J. Dorin déclare que le gouvernement de l'Inde, étant pouvoir prédominant (*paramount power*), avait le droit strict d'imposer partout son propre système d'administration. Sir J. P. Grant a émis l'idée que, d'après la constitution séculaire de l'Inde, les princes indigènes ne sont vis-à-vis des Anglais, héritiers du grand Mogol, que des tenanciers, dont la tenure n'est maintenue qu'autant qu'ils administrent bien. D'autres

enfin ont soutenu qu'un traité tel que celui de 1801 qui liait Oudh au gouvernement de l'Inde était vicié par la détestable gestion du prince, et le prince tenu d'en accepter un autre; s'il s'y refusait, il s'exposait à être justement déposé.

Tels sont — intérêt de l'empire, intérêt de la civilisation et des peuples gouvernés — les deux motifs principaux qui poussent et autorisent le gouvernement de l'Inde à se mêler des affaires des princes voisins et fournissent les fondements d'une annexion justifiée. Et ce sont là les seuls motifs qu'on a invoqués, on pourrait presque dire qu'on a subis pendant la période où le gouvernement anglais et, après lui, le gouvernement de l'Inde furent scrupuleusement attachés à la paix. Mais une autre période succéda à celle-là, où le désir de paix fit place au désir de conquête; et, dans cette seconde période, on ne se contenta plus des motifs; il semble qu'on ait cherché des prétextes. Après les grandes secousses du premier empire, quand la tranquillité fut partout rétablie dans le monde, il vint un temps où les directeurs de la Compagnie se plurent à acquérir de vastes domaines, à lever de gros tributs; et leur humeur se communiqua à leurs agents. Il n'est peut-être pas inexact de comparer les hauts fonctionnaires de l'Inde de ce temps aux maréchaux de Napoléon, payés sur la conquête, non pas comme eux en majorats et en dotations, mais en situations à la fois magnifiques et intéressantes dans les provinces nouvellement annexées. L'annexion — l'Inde l'apprit après d'autres — ne fut pas le fruit seulement de la guerre; elle put être la conséquence de décisions juridiques. La politique intérieure des états en fournit le prétexte, et les administrateurs britanniques, renouvelant les procédés de nos *légistes* de jadis, surent étendre considérablement, et sans coup férir, le domaine du gouvernement de l'Inde. Leur terrain de prédilection fut celui des successions au trône et, en particulier de l'adoption. C'est à ce propos que fut formulée l'ingénieuse théorie du *lapse*, de la vacance.

Les Anglais réclamaient, à juste titre, semble-t-il, un droit de contrôle sur les successions. Héritiers des empereurs de Delhi, ils tenaient d'eux une suzeraineté, d'allure féodale, qui leur conférait le privilège de veiller chez leurs tenanciers à la transmission régulière des terres et du pouvoir. Quand il y avait des héritiers mâles directs, rien que de simple. Mais quand il y avait de simples collatéraux, ou, cas fréquent dans les pays de polygamie, quand il y avait seulement des héritiers adoptifs, ou, circonstance plus intéressante encore, quand il n'y avait pas encore d'adoption réa-

lisée, mais simplement désir d'adopter, ils pensaient avoir le droit et même le devoir de laisser ou non s'accomplir des formalités d'adoption qui pouvaient faire passer à d'autres d'importants territoires. C'est pourquoi la question de la succession et de l'adoption fut soigneusement étudiée par eux.

Tout d'abord, il s'enquirent des coutumes et des précédents indigènes. Il y avait tel prince indigène, comme Runjit Singh, qui prétendait, en la matière, à des droits plus étendus même que ceux que revendiquaient les Anglais, et écartait délibérément, chez ses vassaux, les prétentions des fils adoptés et des collatéraux même les plus proches. Il y avait des états, comme les Phulkian, où les femmes étaient exclues de la succession, et les collatéraux admis seulement lorsque l'ancêtre commun — notre droit féodal a connu cette exigence — avait des droits à la propriété réclamée. Dans le Punjab, chez les Mahrattes, le droit de succéder aux *estates* [1] n'était accordé qu'aux héritiers mâles et proches. Chez les Sikhs, l'adoption entraînait le droit de succéder aux biens privés, mais non pas à la couronne. Dans le Rajpoutana, par excellence pays de féodalité, de l'enquête même faite par sir Henry Lawrence en 1853, il résultait que « la confirmation du suzerain est indispensable; il est l'arbitre de toutes les adoptions contestées; il peut les écarter pour irrégularités, vices de forme et mauvaise conduite de l'adopté; mais il ne pourrait se refuser à confirmer au moins l'une de ces adoptions et, les écartant toutes, confisquer à son profit l'état, si petit qu'il soit ».

La Cour des directeurs, cherchant, au milieu de tant de solutions différentes et parfois opposées, à dégager une doctrine, déclara — à partir de 1834 et jusqu'en 1846 — que, dans les cas où la loi du pays ne concédait pas au prince le droit formel de se donner un héritier par l'adoption et où ce prince ne pouvait, en conséquence, adopter qu'avec l'agrément du suzerain, lequel avait le choix (*optional*) ou de l'accorder ou de le refuser, le gouvernement de l'Inde ne devrait jamais accorder ce droit sous prétexte de récompense ou d'encouragement. Quand, au contraire, d'après la loi du pays ou l'usage des précédents gouvernements, l'adoption était une sorte de droit que le gouvernement de l'Inde ne saurait contester sous peine de paraître dur ou injuste, alors les fonctionnaires britanniques devraient permettre l'adoption.

1. Les *estates*, c'est la succession aux biens privés. Le prince la règle, en général, comme il l'entend. C'est seulement pour la succession au trône que le gouvernement britannique prétend au droit d'intervenir.

C'est cette jurisprudence, déjà rigoureuse, que trouva lord Dalhousie, et qu'il ne tarda à rendre plus rigoureuse encore, en reprenant à son compte [1] et en faisant, pendant plusieurs années, prévaloir la célèbre théorie sur l'adoption et le *lapse*. Jusqu'alors, je l'ai indiqué, on n'avait guère cru pouvoir annexer que quand on se trouvait en présence d'états, comme Oudh, où la condition misérable des peuples appelait les Anglais contre les gouvernants : Lord Dalhousie n'eut plus de ces scrupules.

Avant de formuler sa doctrine, je citerai un exemple de sa pratique. Il est célèbre : c'est celui du rajah du Sattara. En 1818, les Anglais avaient tiré de prison les chefs de Sattara et, croyant faire œuvre populaire parmi les Mahrattes, les avaient mis sur le trône, sous le protectorat britannique. Le premier rajah dut être déposé en 1839. Le second, infiniment plus sage, mourut en 1848, sans postérité directe, mais laissant un enfant adoptif. Le gouvernement de l'Inde refusa de reconnaître l'adoption et annexa l'état. Quel était le motif de cette rigueur? La mauvaise administration du précédent rajah? Nullement : son administration avait été excellente. « A n'en pas douter, écrivait sir G. Clerk, alors gouverneur de Bombay, un gouvernement indigène comme celui de Sattara, a été, pendant quelque temps, une cause de force pour le gouvernement britannique ». « Les districts britanniques voisins de Sattara, disait encore M. Reid, membre du Conseil de Bombay, ne pouvaient que difficilement soutenir la comparaison ». Lord Dalhousie, auteur de l'annexion, la motiva par les raisons suivantes : le gouvernement britannique était suzerain de Sattara; il était successeur des empereurs de Delhi; il était successeur du Peshwa, suzerain de Sattara; le rajah de Sattara était une création du gouvernement britannique.

C'étaient là des raisons à peine suffisantes. Lord Dalhousie le sentit et, à l'occasion de cette décision d'espèce, crut devoir formuler une doctrine générale. « Je saisis cette occasion propice de rappeler mon opinion délibérée et arrêtée que, dans l'exercice d'une politique sage et saine, le gouvernement britannique est contraint de ne pas écarter ou négliger les justes occasions qui peuvent se présenter d'acquérir des territoires ou des revenus, soit que ces occasions résultent de la vacance (*lapse*) des états subordonnés, par suite du défaut d'héritier d'aucune sorte, soit qu'elles résultent

1. La Compagnie avait, dès le XVIIIe siècle (1760-1813), prétendu au droit d'intervenir dans les successions; mais ce droit ne fut mis hors de conteste qu'à partir de la troisième période, la période d'annexion.

du défaut d'héritiers naturels, dans les cas où la succession ne peut avoir lieu qu'avec la sanction que le gouvernement aura donnée à la cérémonie de l'adoption, conformément à la loi indoue.

« Le gouvernement a le devoir et la politique lui impose d'agir, en toute occasion, avec la plus grande intégrité et en se conformant à tout ce qu'exige la bonne foi. Quand il y a l'ombre d'un doute sur son droit, sa réclamation doit être abandonnée. Mais quand ce droit au territoire en vertu de la vacance (*lapse*) est clair, le gouvernement doit prendre ce qui lui est justement et légalement dû et *étendre à ce territoire le bienfait de notre souveraineté* dans le présent et dans l'avenir.

« De même, bien que je me défende de formuler en ce qui concerne l'adoption une règle inflexible, je soutiens que dans tous les cas où les héritiers naturels font défaut, le territoire devrait être déclaré vacant et l'adoption ne devrait pas être permise[1], sauf dans les cas où une forte raison politique engagerait à se départir de la règle générale.

« On peut différer d'opinion sur les avantages ou la convenance qu'il y a à étendre nos possessions déjà vastes au delà de leurs limites actuelles. Personne plus que moi ne répugne à reculer nos frontières quand cela peut être évité ou quand cela ne semble pas devoir être indispensable à notre propre sécurité ou au maintien de la tranquillité de nos conquêtes. Mais je ne puis concevoir qu'on conteste une politique qui consiste à prendre avantage des circonstances qui se présentent pour consolider notre territoire en s'emparant des territoires qui viennent à être vacants au milieu de lui et en nous délivrant de ces petites principautés, source d'ennuis et jamais source de force, et pour étendre l'uniforme application de notre système de gouvernement à ceux dont les intérêts ne peuvent manquer d'être mieux défendus par ce procédé.

« Tel est le principe général qui, à mon humble avis, devrait diriger la conduite du gouvernement britannique quand se présente la question de disposer des états indépendants[2], en cas d'absence de

1. Le gouvernement britannique à cette époque (et, la politique d'annexion étant maintenant définitivement répudiée, encore à la nôtre) quand il n'y avait pas d'héritier mâle en ligne directe, autorisait généralement l'adoption, et, pour faire choix du prince à adopter, se décidait : 1° d'après les qualités constatées ou espérées du candidat, généralement un mineur; 2° d'après les désirs de l'ancien chef; 3° d'après les désirs des nobles et des veuves.

2. Il est vraisemblable que ce mot « indépendants » qui figure dans le texte même de lord Dalhousie est une erreur de plume. La théorie de lord Dalhousie était formulée à l'occasion de l'état de Sattara, lequel, dans la doctrine alors

tout héritier, ou quand on sollicite de lui la permission de continuer par adoption une succession d'héritiers arrêtée en ligne naturelle ».

Cette théorie de lord Dalhousie souleva en Angleterre de vives controverses, et dans l'Inde, parmi les princes indigènes, la plus violente émotion. C'était, en effet, pour eux une question de vie et de mort. De 1849 à 1856, il se présenta dix-sept cas douteux d'adoption; chacun fut l'objet de longues discussions, le Parlement y prit part; des *Livres bleus* furent publiés, qui se lisaient jusque dans les états indigènes et y montraient le peu de précision, quelques personnes disaient même, l'inanité des droits des Anglais.

Cela allait bientôt conduire à une autre attitude et à une autre politique : l'heure était venue du protectorat; il allait être désormais, sous la pression d'événements formidables, la règle générale de conduite du gouvernement de l'Inde.

4° *Protectorat.* — Il ne faudrait pas croire que le protectorat fût alors (1858) chose inconnue du gouvernement de l'Inde. Il se pratiquait — je l'ai déjà dit — depuis longtemps et sur de vastes territoires. Et ce qui se pratiquait, ce n'était pas seulement le protectorat frontière, c'était le protectorat intérieur; non seulement le protectorat de sécurité, mais le gouvernement de domination. Seulement, le protectorat, dans les périodes précédentes, se combinait avec le principe de non intervention dans les affaires intérieures de l'état protégé; à partir de 1858, il va se combiner, au contraire, avec le principe de l'intervention. Rendons-nous compte de cette curieuse évolution et voyons-en les conséquences.

En 1857, éclata, pour des causes universellement connues, la grande révolte des cipayes, qui mit en péril la domination anglaise. Le prétexte fut l'emploi dans les cartouches de graisse de vache, animal sacré pour les Indous; la raison profonde fut que les princes de l'Inde étaient las de cette politique capricieuse d'envahissement, qui, par les procédés les plus variés, les dépouillait les uns après les autres et les menaçait tous. Les barons anglais, menacés dans leurs privilèges, avaient jadis réclamé la grande charte; les rajahs, eux, protestaient à leur façon, en s'insurgeant contre la théorie du *lapse* et la politique d'annexion. Et le gouvernement de l'Inde et le gouver-

en vigueur, était dit « état dépendant ». On distinguait, en effet : 1° les états *dépendants*, tels que Sattara, créés par les Anglais ou les puissances suzeraines auxquelles eux-mêmes avaient succédé; et 2° les états *indépendants*, tels que les états du Rajpoutana qui, sous les divers pouvoirs suzerains de l'Inde, avaient su se garder de l'immixtion de ces pouvoirs dans leurs affaires propres.

nement de Londres s'en rendirent compte, témoin la proclamation de la reine, au lendemain de la victoire, en 1858 : « Nous déclarons ici aux princes indigènes que tous les traités et engagements faits avec eux par l'Honorable Compagnie des Indes orientales ou par ses agents, sont par nous acceptés et seront scrupuleusement maintenus, et nous attendons d'eux qu'ils les observent également.

« Nous ne désirons aucune extension de nos présentes possessions; nous ne tolérerons aucune agression; en revanche, nous ne réaliserons aucun empiètement sur ceux d'autrui.

« Nous respecterons les droits, la dignité, l'honneur des princes indigènes à l'égard des nôtres propres. »

Cette répudiation solennelle de la politique de conquête et d'annexion n'était pas un fait nouveau de la part du gouvernement britannique. On se rappelle l'acte du Parlement, de 1793, que j'ai déjà cité. Des hommes considérables, tels que Mountstuart Elphinstone, avaient été nettement d'opinion qu'il ne fallait à aucun prix annexer et étendre davantage les possessions directes et les responsabilités du gouvernement de l'Inde; ils s'en tenaient au protectorat, autant que possible sans intervention intérieure. Et cette opinion était appliquée. En 1817, l'état de Udaipur conclut un traité avec les Anglais; c'est un pur traité de protectorat qui laisse au prince l'administration de ses états; mais la désorganisation intérieure est telle que les Anglais sont forcés de prendre en mains l'administration; ils s'y résignent, puis, au bout de trois années, ayant démontré la possibilité et enseigné le moyen d'administrer convenablement, ils remettent l'administration aux mains des indigènes (1820). Deux ans, plus tard, l'administration indigène périclite encore, les Anglais la reprennent (1822), la rétablissent et, après quatre années, s'en déchargent à nouveau (1826). C'était un parti pris de ne pas annexer et d'intervenir le moins possible.

De même avec l'état de Cachemire. En 1820, cet état demande la protection des Anglais; on la lui refuse. En 1846, le traité de Lahore, signé par un subalterne, le fait passer sous la domination anglaise; mais le gouvernement général, trouvant qu'il a déjà trop de territoires à garder, transfère la nouvelle acquisition à un chef de Jamma, Raja Ghulab Singh, qu'il fait maharajah de Cachemire.

Même politique envers le Jaipur : on a beau avoir contre lui toutes sortes de griefs, même des plus graves, tel, en 1840, l'assassinat du colonel Halves, agent politique, et de son assistant M. Blake : on n'annexe pas. Il y a un prince mineur, Ram Singh; ce serait un bon

prétexte à annexion. Point : on va former le prince à l'école anglaise et en faire un des meilleurs souverains de l'Inde.

Ainsi la politique d'annexion, si hautement soutenue par lord Dalhousie, qui avait fait de l'empire du Gouvernement de l'Inde une masse si considérable, n'était pas une politique sans exception. Il y avait des précédents à la proclamation de la reine.

Mais ce qui était nouveau dans cette proclamation, le voici. Au temps où l'annexion était en faveur, il n'en était pas un seul, dans le parti de ceux qui la combattaient le plus violemment, qui ne crût que l'annexion totale de l'Inde était une chose fatale, laquelle se produirait un jour ou l'autre [1], et leur dissentiment avec les partisans de l'annexion portait simplement sur ceci qu'ils ne croyaient pas qu'il fallut hâter l'événement. Or, la proclamation de la reine, en 1858, déclarait formellement, solennellement, que cette absorption totale n'était pas fatale dans l'avenir; elle garantissait le maintien des princes indigènes indépendants et s'en remettait à eux, à leur fidélité et à leur sagesse, du soin que ce maintien durât à jamais. Pour preuve de la bonne foi et pour attester l'engagement de la couronne, lord Canning, alors gouverneur général, adressait aux divers princes (en quelques mois, à plus de 160 d'entre eux), une lettre ainsi conçue : « Sa Majesté étant désireuse de maintenir et de perpétuer les gouvernements des divers princes de l'Inde qui gouvernent actuellement leurs propres territoires et de voir se continuer la représentation et la dignité de leurs familles, pour satisfaire à ce désir, je vous envoie ce *sanad* qui vous portera l'assurance qu'au cas de défaut d'héritiers naturels, le gouvernement britannique reconnaîtra et confirmera toute adoption d'un héritier qui aura été faite par vous ou vos successeurs,.... aussi longtemps que votre maison sera loyale à la Couronne et fidèle à ses engagements [2] ».

Voilà qui était formel, et toutefois, si l'on y songe, assez singulier.

1. « Probablement, dans le cours du temps, l'Inde entière deviendra une province britannique; mais beaucoup d'hommes d'état éminents ont été d'avis que nous devrions soigneusement nous abstenir de hâter sans nécessité l'arrivée de ce grand changement, et il est à ma connaissance que dans le nombre étaient les cinq grands hommes suivants : Hastings, Sir Th. Munro, Sir John Malcolm, Mountstuart Elphinstone, lord Metcalfe ». (Colonel Low, à *propos de l'annexion de Nagpur.*)

2. Exemple, le *sanad* du 6 septembre 1859 accordé au rajah de Garhwal. Le *sanad* commence : 1° par déclarer que la théorie du *lapse* telle qu'elle avait été formulée par lord Dalhousie était parfaitement correcte et dans la limite des droits de Sa Majesté; mais 2° il reconnaît que le prince a toujours été fidèle à la couronne, en conséquence; 3° il accorde le titre de ... au prince et à ses héritiers; sous réserve 4° qu'à l'avenir il protège les intérêts britanniques et fasse preuve de loyauté et de fidélité.

Au lendemain de cette insurrection formidable, il semble que bien des circonstances auraient dû incliner le gouvernement britannique à rechercher plutôt les occasions d'annexer : une légitime défiance, le désir de fermer à ses ennemis des asiles devenant par sa clémence même inviolables, enfin l'envie d'augmenter ses ressources financières, etc., etc. Mais ces raisons, dont, d'ailleurs, quelques-unes au moins étaient sans fondement, ne pouvaient l'emporter sur l'utilité et même sur la nécessité désormais d'une politique large et loyale. Le gouvernement s'en rendit compte et ce qui avait été promis sincèrement fut sincèrement exécuté. Tout ce qui pouvait directement ou indirectement devenir, même de loin, l'occasion de difficultés et de motifs d'annexion fut soigneusement écarté : par exemple, on proclame l'inaliénabilité des états, comme autrefois chez nous, l'inaliénabilité des majorats; défense est faite au prince régnant d'établir des charges sur son état, pour un temps excédant sa vie; défense au prince de partager l'état entre ses fils : cela détruit le système politique établi et accroît les frais de contrôle; défense au prince d'acheter sans le consentement du gouvernement des terres en territoire britannique, de crainte qu'ils ne se place par là sous la juridiction anglaise et n'entame ainsi ses privilèges souverains; défense aussi d'emprunter à des Européens, sans l'agrément du gouvernement; etc., etc.

Le gouvernement de l'Inde remplit donc avec une parfaite loyauté les promesses de la reine; il fait tout ce qu'il peut pour maintenir les princes indigènes à la tête de leurs états. Toutefois, il ne peut pas les maintenir contre le juste et contre le bien, contre l'intérêt des peuples et contre l'intérêt britannique. Il se rappelle que cette longue période pendant laquelle il s'est volontairement abstenu de se mêler de l'administration intérieure dans les états autres que ceux qui relevaient directement de lui, a finalement abouti à de grandes difficultés et l'a conduit, pour s'être, par calcul politique, désintéressé du traitement des peuples[1], à assumer, qu'il le voulût

1. Il y avait eu bien des voix, et des voix autorisées, pour recommander à la Compagnie la politique de non intervention. La thèse était celle-ci : ne pas se préoccuper de ce qui se passe dans les états indigènes; sinon, si vous vous préoccupez de leur administration, vous êtes pris malgré vous dans l'engrenage : après les conseils, les recommandations; après les recommandations, l'injonction, qui peut conduire à l'annexion; ou encore, d'un autre point de vue, après les conseils, les secours; ce qui peut vous conduire à imposer aux peuples des chefs paresseux, gaspilleurs, cruels, qui ne se réforment pas, persuadés que le gouvernement anglais les protégera contre tous. En présence de ces éventualités, toute une école prêche l'abstention.

En 1830, sir John Malcolm, gouverneur de Bombay, conseille de « tolérer

ou non, la charge de gouverner ces peuples lui-même, c'est-à-dire à annexer. Aujourd'hui, il ne veut plus annexer; partant, il regardera, par delà les frontières de chaque état, ce qui s'y passe, et veillera à ce que les princes n'abusent pas des peuples qui leur sont laissés. Et c'est ce qu'annonce en termes clairs la proclamation de la reine (1858); « Nous désirons qu'aussi bien que nos propres sujets, ils (les princes et leurs états) jouissent de cette prospérité et de ce progrès social que seuls peuvent assurer la *paix intérieure* et *un bon gouvernement* ».

En conséquence, le gouvernement britannique s'inquiétera désormais de la manière de gouverner des princes protégés; et tandis que ç'avait été sa politique jusqu'ici de pratiquer, outre l'annexion, un simple protectorat de domination, sans intervention dans l'administration intérieure, ce le sera maintenant de pratiquer un protectorat de contrôle, qui surveillera, jugera et rectifiera l'administration intérieure, qui ira jusqu'à protéger les peuples contre les princes et, en dépit des *sanads*, à déposséder, s'il le faut, ces princes de leurs états.

Ce n'était pas, au reste, une politique entièrement nouvelle. J'ai déjà dit et le lecteur a pu constater qu'aux Indes telles sont l'étendue du pays, la variété des peuples et des circonstances que, dans le cours de l'histoire, on voit simultanément pratiquer tous les systèmes, employer tous les procédés, et que c'est seulement de loin et de haut qu'envisageant ce qui se fait à une même époque, on arrive à discerner pour cette époque le système dominant. Or, même dans les périodes antérieures à 1860, quand la règle était l'annexion ou le pur protectorat de domination sans intervention dans l'administration intérieure, il y avait déjà eu, sur plus d'un point, des protectorats de contrôle, avec intervention dans l'administration, et cette forme de protectorat avait donné des résultats appré-

pour un temps ce que nous estimons être un gouvernement condamnable » et de « ne pas troubler les populations avec des lois qu'elles ne comprennent pas ». En 1835, le maharajah Hari Rao est l'objet d'une tentative d'assassinat de la part de ses sujets soulevés. Le gouverneur général refuse d'intervenir. Il ne nie pas que l'administration du maharajh soit déplorable; mais l'intervention entrainerait le gouvernement trop loin.

Cette politique avait de graves inconvénients. Elle laissait se perpétuer des gouvernements détestables et oppressifs, exemple fâcheux pour les autres princes, objet de terreur pour les états voisins. La Compagnie reçut par exemple plus d'une fois des plaintes des paysans du Punjab et des appels de leurs chefs contre les agressions de Runjit Singh. Plaintes et appels étaient accompagnés de mémoires de ses propres fonctionnaires, qui peuvent se résumer en ces termes connus : « *Id minimum conveniens videbatur, tyrannum relinquere, non solum patriae gravem, sed omnibus circa civitatibus metuendum.* »

ciables. Elle avait permis de gouverner mieux, de percevoir l'impôt plus complètement et de le dépenser plus utilement; elle avait aussi permis d'agir sur l'esprit des princes, notamment des plus jeunes et des plus dociles, qu'on pliait et formait à la discipline anglaise, et dont on faisait pour l'avenir des collaborateurs habiles et sûrs.

On l'avait bien vu, par exemple, à Haiderabad. Depuis 1808, Haiderabad avait été, à divers reprises, administré ou par des indigènes, instruments inhabiles ou rétifs de la volonté des Anglais, ou même par des fonctionnaires anglais, tel sir Charles Metcalfe (1820) et divers agents sous ses ordres. A diverses reprises aussi, le gouvernement de l'Inde cédant aux demandes des princes, leur avait rendu l'administration entière de leurs états. Après un dernier insuccès (1829), il en avait pris en main l'administration directe et s'était fait céder divers territoires produisant un revenu brut annuel de 50 lakhs de roupies (à cette époque 1 lakh = 250 000 francs); et l'efficacité de cette administration avait été telle que, dès 1853, on avait pu restituer au nizam un territoire produisant 3 lakhs, et qu'en 1860 on put lui restituer tous les autres, à l'exception de Barar, qui à lui seul suffit à l'entretien du contingent (5000 fantassins, 2000 cavaliers, 4 batteries).

Autre exemple, dans l'état de Gwalior. En 1844, le rajah étant mineur, les Anglais avaient assumé l'administration du pays (traité du 12 janvier). Mais cela ne devait avoir qu'un temps. Le jeune prince Rao Sindia reçut, par leurs soins, une éducation convenable, et, lorsqu'en 1854 il parvint à sa majorité, on lui rendit la direction de ses états. Bien plus, en 1860, on lui restitua des territoires qui en avaient été détachés et qui rapportaient 3 lakhs de roupies.

Ces précédents — et l'on en pourrait citer bien d'autres — étaient de nature à encourager et le gouvernement de l'Inde et les princes eux-mêmes. Aussi, de 1860 à nos jours, cette politique, qui concilie tous les intérêts, a-t-elle été suivie sans interruption et sans repentir. En 1860, 160 *sanads* avaient été délivrés aux princes. De 1860 à 1890, il en fut délivré 17 autres. Les princes estiment à sa valeur une politique qui consolide leur situation et assure l'avenir; les peuples apprécient les bienfaits d'une administration que le contrôle britannique rend plus efficace et plus juste; l'Angleterre elle-même y gagne plus de tranquillité et à la fois plus de prestige. Tout cela est le résultat du protectorat de contrôle et de la politique d'intervention. Ainsi se trouve réalisé le système que, dès 1788, le rajah de Travancore avait proposé à la Compagnie et que la Compagnie avait rejeté.

Il n'est pas sans intérêt de donner quelques exemples de la manière dont ce système est appliqué. Je citerai notamment l'intervention du gouvernement britannique dans les affaires de l'état de Baroda.

Les relations des Anglais et de Baroda datent de loin. En 1802, un premier traité fut conclu entre l'état de Baroda et le gouvernement britannique. C'était un traité d'*alliance subsidiaire*. Le gaekwar s'engageait à recevoir du gouvernement britannique un contingent, pour les frais duquel il cédait le district de Chourassi et le quart du revenu de Sura. Il gardait l'administration de ses états, mais admettait près de lui un résident anglais, qui avait pour mission de conseiller le prince, lequel suivait ses avis s'il le jugeait bon. Vraisemblablement, il les suivait peu; car en 1805, les recettes de l'état restaient encore à 55 lakhs, alors que les dépenses montaient à 82. Aussi le résident reçut-il du gouvernement britannique l'ordre d'entrer plus avant dans l'administration et d'assurer l'équilibre. En 1819, nouveau gaekwar, plus intelligent que le précédent, et nouveau traité. Sous l'influence de Mountstuart Elphinstone, gouverneur de Bombay, le contrôle anglais se détendit un peu. A la vérité, les affaires extérieures restaient aux mains du résident britannique; mais la direction absolue des affaires intérieures passait au gaekwar, moyennant : 1° qu'il respectât les arrangements financiers pris par les Anglais et 2° qu'il consultât le résident sur le choix de ses ministres et sur ses plans financiers. Le gouvernement britannique restait libre d'ailleurs d'offrir ses conseils. Cet arrangement donna de médiocres résultats : il fallut, sous sir John Malcolm, autre gouverneur de Bombay, séquestrer une portion de territoire qui permît l'extinction graduelle de la dette.

A partir de ce moment, le gouvernement britannique ne perd pas de vue l'administration du gaekwar, laquelle est détestable. Ce n'est pas qu'il veuille annexer ni intervenir trop directement. « Le gouvernement britannique, écrit le gouverneur de Bombay en 1841, ne désire en aucune façon intervenir dans l'administration intérieure du territoire de Votre Altesse, dont il la reconnaît être le seul souverain. » Mais il croit devoir lui rappeler fortement ses engagements et le prie de les exécuter. Le gaekwar n'exécuta rien. Les réclamations se succédèrent, et se pressèrent : il n'en tint nul compte. Finalement, on lui remit un ultimatum : il avait un délai d'un mois pour déférer aux désirs des Anglais; passé ce délai, on agirait. Et effectivement on agit : on lui enleva un nouveau territoire, le district

de Alaod. Ce gaekwar mourut en 1859. A son successeur Khande Rao, les Anglais, suivant leur coutume, firent crédit de temps. Mais son administration fut également détestable.

Détestable aussi celle de Mulhar Rao, qu'on tira de prison en 1870 pour le mettre sur le trône. Cette fois les Anglais se lassèrent. Depuis soixante ans, ils luttaient contre l'inertie et la mauvaise foi de cette dynastie : leur patience fut à bout. Ils nommèrent une commission pour faire une enquête sur les finances, la justice, la politique. Alors le gaekwar s'émut. Pourquoi une commission d'enquête? Qu'est-ce qui la motive? Quels faits nouveaux et plus graves que ceux qu'on savait déjà? La réponse du vice-roi lord Northbrook est typique. Elle fait bien voir sous son jour nouveau la politique britannique vis-à-vis des princes et des peuples protégés. « Mon ami, écrit-il au gaekwar, je ne puis consentir à employer les troupes britanniques pour protéger qui que ce soit dans l'accomplissement d'une mauvaise besogne. Le mauvais gouvernement d'un prince que soutient l'Angleterre est le mauvais gouvernement du gouvernement britannique lui-même. C'est donc non seulement le droit, mais c'est encore le devoir du gouvernement britannique de prendre des mesures pour que l'administration d'un état ainsi gouverné soit réformée et les principaux abus supprimés. » En conséquence le gaekwar était averti qu'à moins que de grandes améliorations ne fussent introduites par lui dans le gouvernement de l'état, avant la fin de 1875, il serait déposé dans l'intérêt de son peuple et pour la paix et la sécurité de l'empire. » Le gaekwar à cette signification répondit en essayant d'empoisonner le résident britannique, colonel Phayre. Immédiatement le gouvernement britannique le fit arrêter (janvier 1875) et assuma l'administration directe. « Non pas en s'appuyant sur les lois ou sur les droits dérivant des traités, mais comme un acte d'état. » L'enquête révéla contre le gaekwar des crimes terribles. Il fut déposé.

C'est ici surtout qu'apparaît très nettement la politique britannique telle qu'elle est pratiquée depuis la proclamation de la reine. Certes on aurait eu mille excuses pour annexer; on ne voulut pas les invoquer : cela aurait choqué l'opinion. Car déjà il y avait une opinion parmi les princes indigènes, et l'un des plus éclairés, le maharajah Holkar, fit connaître sur les difficultés présentes et la solution qu'elles comportaient son avis, qui était celui de beaucoup. « Les choses, écrivait-il, sont pires dans le Baroda que dans n'importe quel autre état. La conduite du gaekwar le montre incapable de gouver-

ner. En conséquence, je le déposerais, et, à sa place, je nommerais le meilleur d'entre les trois membres de la famille que Khande Rao entendait adopter. Je suis certain que le gouvernement ne songe pas à annexer; il ne violera pas les droits garantis par les traités; la proclamation de la reine sera respectée. Cela étant, c'est le devoir du pouvoir souverain de sauver l'état. La personne du prince est peu de chose; l'état, avec ses droits, voilà l'important. Des demi-mesures n'amèneront rien de bon. Confier le gouvernement à un fonctionnaire britannique, cela semblera une annexion déguisée. Je voudrais un changement complet et une succession nette. » Le gouvernement britannique suivit ce conseil : il autorisa la veuve d'un précédent rajah à adopter un enfant de la maison du gaekwar, qu'il choisit, et qu'il proclama chef de Baroda. On ne conclut pas à cette occasion de nouveau traité; on se contenta de donner une interprétation nouvelle aux traités anciens; surtout on s'occupa de former à bonne école ce chef enfant, auquel on remettrait, quand il serait en âge, l'intégralité des pouvoirs de gouvernement et d'administration[1]. C'était le triomphe de la politique d'intervention conduisant non plus à l'annexion, mais au protectorat de contrôle[2].

Nous voici au terme de cette brève étude. Résumons-nous en quelques lignes. Le protectorat est le dernier d'une série de procédés mis en œuvre par l'Angleterre pour arriver à la domination et au gouvernement de l'Inde. Longtemps incertaine dans ses prétentions, elle se montra incertaine aussi dans le choix de ses procédés. Faible au début, et ayant devant elle une foule de princes indigènes, dont quelques-uns disposaient d'une puissance considérable, elle ambitionna d'abord de vivre en paix parmi eux, puis de devenir l'égale des plus puissants; plus tard, elle osa prétendre à être plus puissante qu'eux tous ensemble, et enfin à être la dominatrice et la pacificatrice incontestée de l'Inde entière. A ces phases successives de son action correspondent des procédés jugés propres à atteindre ce qu'on se proposait durant chacune de ces phases, sans qu'on puisse dire toutefois qu'à une phase donnée corresponde exactement un procédé donné. Le gouvernement britannique recourt à presque tous simultanément aux différentes époques.

1. On pourrait citer aussi l'exemple très probant de ce qui fut fait avec l'état de Mysore.

2. Lord Dufferin, toutefois, annexa la Haute Birmanie. J'en ai dit ailleurs la raison : le protectorat, pour fonctionner, suppose chez le protégé des institutions politiques ou sociales qui ne se rencontraient plus en Haute Birmanie.

Mais, à distance, on s'aperçoit qu'à chaque époque il eut un système préféré. Il connut donc et employa ensemble et tour à tour : 1° le *Fence-ring* ou Protectorat frontière, 2° l'Alliance subsidiaire qui se combine avec le protectorat (protectorat de domination) sans intervention dans l'administration du prince protégé, 3° l'Annexion, et enfin 4° le Protectorat (protectorat de contrôle) avec surveillance de l'administration intérieure du prince.

Aujourd'hui, l'Angleterre est maîtresse de l'Inde entière; elle a même débordé l'Inde, et par delà l'Inde interpose entre elle et la Russie des *protectorats frontières*, le Belouchistan et l'Afghanistan; entre elle et la Chine, certains états Shans. Dans l'intérieur du pays, toute puissance, à un titre quelconque, relève d'elle. Il y a d'abord un immense territoire, qu'elle administre directement, ce sont les pays qu'elle a *annexés* à toutes les époques (*british dominion*); il y a ensuite des princes protégés, les *native states*, qui administrent eux-mêmes leurs états, mais sous l'œil vigilant du gouvernement britannique : ce sont les *protectorats intérieurs* de l'Inde, qui jadis, au temps de la politique de non intervention, étaient simplement des *protectorats de domination*, et qui, aujourd'hui que le gouvernement britannique surveille et redresse l'administration des princes protégés, sont des *protectorats de contrôle*.

Ces derniers protectorats, après en avoir montré l'origine, il nous reste maintenant à en montrer le fonctionnement.

JOSEPH CHAILLEY-BERT.

NOS DROITS A TERRE-NEUVE

A propos des tristes incidents qui, l'année dernière, marquèrent la reprise du Soudan égyptien par l'Europe, la question de Terre-Neuve fut soulevée de nouveau par les Anglais, par eux seuls.

Rien de ce qui se passa sur le Nil alors entre la France et l'Angleterre ne faisait prévoir un conflit en Amérique. Mais il a paru récemment à sir Charles Dilke, interrogé par l'éditeur du *Pall Mall Gazette*, qu'il y aurait là matière à une crise aiguë et prochaine, que Terre-Neuve serait « de toutes les questions internationales une des plus dangereuses [1] ».

C'est une opinion. On n'est pas obligé de la discuter en France. D'autant plus qu'elle rappelle assez le système de Napoléon III posant au Congrès de Paris toutes les questions irritantes, sous prétexte d'éviter la guerre, « parce que gouverner c'est prévoir ».

Il ne m'appartient pas et je ne crois pas utile d'examiner l'argumentation du brillant homme d'état anglais. Mais je relève à la fin de son article la phrase suivante : « Le temps est venu où nous devons marquer clairement à la France que nous ne pouvons tolérer sur sept cents milles de terre anglaise une anarchie destinée à préserver une ombre de droit garantie en 1713 dans des circonstances bien différentes. » M. Chamberlain avait dit de même le 18 janvier 1899 a Wolwerhampton « : Que ne cesse-t-on de mettre en avant l'inviolabilité du traité suranné conclu à Utrecht il y a deux siècles! » C'est peut-être un défi et une menace : en tout cas c'est une erreur historique. Et sur cette erreur, à laquelle les Français ont trop longtemps participé, je crois nécessaire de m'expliquer en historien, avec les textes. Je crains qu'on ne les ait ni assez ni bien lus.

1. *Newfoundland*, par Charles W. Dilke; *Pall Mall Gazette*, february 1899, p. 211.

I

Toutes les fois qu'on parle des droits de la France au *French Shore* de Terre-Neuve, c'est une habitude prise de citer comme source principale et première de ces droits l'article 13 du traité conclu le 11 avril 1713 entre la France et la Grande-Bretagne à Utrecht. « Ce traité tient toujours », écrit M. Charles Dilke. Le dernier Livre jaune publié en 1891 par le gouvernement français sur les affaires de Terre-Neuve débute en effet par une citation intégrale de l'article 13 de cet instrument de paix qu'on juge en Angleterre trop ancien, quoique encore valable [1].

Or, quelle en est la valeur exacte, c'est ce qu'il faut voir. A mon sens on ne l'a jamais déterminée d'assez près. Louis XIV a cédé à la Grande-Bretagne, dans l'île de Terre-Neuve, les lieux qu'y possédaient les Français, la ville et le fort de Plaisance, sans réserve aucune au point de vue de la souveraineté : « L'île de Terre-Neuve et les îles adjacentes appartiendront *absolument* à la Grande-Bretagne sans que le dit Roi, ses héritiers, *successeurs* ou *quelques-uns de ses sujets puissent prétendre désormais quoi que ce soit, et en quelque temps que ce soit sur la dite île ou les îles adjacentes, en tout ou partie* ». Une cession aussi formelle, pour l'avenir comme dans le présent, excluait toute réserve qui pût d'une manière quelconque diminuer ou atteindre la souveraineté des vainqueurs sur les territoires, « sur tout ou partie [2] ».

Et cependant « chose bizarre! écrivait récemment un de nos meilleurs géographes [3], le peuple qui est ainsi propriétaire du sol et souverain dans l'île n'a pas le droit d'exercer la pêche, et le peuple qui a perdu cette souveraineté exerce le monopole de cette pêche. L'Anglais règne et gouverne à Terre-Neuve, la France y pêche : telle est la clause formelle de l'article 13 du traité d'Utrecht ». La contradiction serait en effet singulière, si elle existait. Existe-t-elle? voilà le point : « Dans la dite île, il ne sera pas permis aux sujets de la France de pêcher et de sécher le poisson en aucune partie que depuis le lieu appelé le cap de Bonavista jusqu'à l'extrémité septentrionale de la dite île et de là en suivant la partie occidentale jus-

1. Livre jaune sur les affaires de Terre-Neuve, 1891.
2. Traité de paix et d'amitié entre Sa Majesté très chrétienne et la reine de la Grande-Bretagne, conclu à Utrecht le 11 avril 1713 (Actes et négoc. de la paix d'Utrecht, II, p. 491-492).
3. Lanier, *Lectures géographiques* : l'Amérique, p. 23.

qu'au lieu appellé Pointe Riche. » Pour ma part, je me refuse à tirer de ce texte les conclusions qu'on en tire généralement. La formule « il ne sera pas permis de pêcher ailleurs que » n'a pu être employée comme équivalente à un privilège, à un monopole de pêcher dans les lieux indiqués. Les rédacteurs du traité ne pouvaient pas ignorer que la souveraineté de l'Angleterre sur Terre-Neuve impliquait la jouissance des eaux territoriales et de la pêche dans ces eaux. Pour ne pas ruiner la pêche française, ils décidèrent d'admettre les sujets de Louis XIV à la jouissance des eaux territoriales de Terre-Neuve, avec cette réserve que cette pêche serait limitée à certaines parties de la côte, et sans spécifier que les Anglais en seraient exclus. C'était une faveur, nullement un monopole. Le monopole aurait constitué une contradiction entre les deux parties de l'article : donner et retenir ne vaut. C'est une règle de droit. Mais il est constant dans les actes internationaux qu'en opérant un transfert de souveraineté, on prenne des mesures pour ménager les intérêts des particuliers atteints par ce transfert. Les pêcheurs français ont en 1713 bénéficié de cet usage : c'était justice.

En 1713, la pêche de la morue se pratiquait à Terre-Neuve, comme aujourd'hui encore, de deux manières décrites assez précisément par Denis au tome II de son *Histoire naturelle de l'Amérique septentrionale*[1] : 1° la pêche, sur le *Grand Banc*, de la morue verte ou blanche, généralement plus grande, impropre aux opérations du séchage, et difficile à conserver ; 2° la pêche de la morue sèche, ou merluche, plus petite, pêchée auprès du rivage, et pour laquelle la côte où se font les opérations du séchage à terre demeure indispensable. Ces opérations supposent en effet des usines pour ainsi dire improvisées chaque année. Dès qu'un équipage touche à la côte de Terre-Neuve, son premier soin est de construire sur pilotis et sur le rivage avec des bois coupés dans le pays un hangar recouvert de toile à voile, où les barques apporteront, la pêche commencée, les morues qu'on y tranchera et salera immédiatement. C'est le *chauffaut*. Toujours avant la pêche, on visitera la *grave* ou la *grève*, pour l'égaliser, en arracher brin à brin les herbes, la disposer au séchage : c'est l'office du maître de grave et de ses valets. On prépare les pressoirs pour tirer l'huile des foies de morue. Le capitaine devient un chef d'usine, la pêche une industrie improvisée pendant les mois d'été sur la côte. C'était, en 1713, des deux pêches la plus usitée, la plus lucra-

1. Paris, chez Billaine, 1672, in-12.

tive. Il était très naturel qu'en accordant aux pêcheurs français un droit de pêche, on y ajoutât toutes les libertés nécessaires pour l'usage de cette pêche. On leur permit « de construire les échafauds et cabanes usités pour sécher le poisson, d'aborder dans l'île au temps propre pour pêcher et nécessaire pour sécher le poisson. » Mais rien d'autre que ces usines improvisées : « point d'habitation fixe et durable en aucune façon quelconque », et toujours dans des limites de temps et de lieu soigneusement prescrites. La formule employée encore dans cette partie de l'article : « il *ne leur sera permis* » ne pouvait impliquer ni un monopole, ni un privilège. C'était une concession faite à des intérêts particuliers : ce n'était point, comme on l'a cru, la constitution d'un *French Shore*, sorte de colonie de pêche française, greffée au profit de l'État français sur une colonie dont il abandonnait la souveraineté absolue à l'Angleterre.

On a dit, pour justifier ce point de vue, que le droit *exclusif* des pêcheurs français résultait de l'esprit, sinon des termes même du traité d'Utrecht, et des négociations qui l'avaient précédé. « Le silence du texte, ne pouvant en ce cas être interprété contre nous, devait l'être contre les Anglais. [1] » Je n'ai pas besoin de dire que c'est là une argumentation singulière. Et, de plus, les actes échangés fréquemment au sujet de Terre-Neuve, entre Louis XIV, ses ministres et les diplomates anglais, avant la paix, ne permettent pas cette interprétation.

Ce fut le 3 août 1711 qu'en réponse aux premières propositions de l'Angleterre formulées par les ministres de la reine Anne, Louis XIV fit tout de suite ses réserves sur la pêche française de Terre-Neuve. Dans les instructions qu'il donna à Ménager, il se déclarait prêt à céder Plaisance et l'île tout entière, « à condition que ses sujets pussent continuer à pêcher et sécher la morue dans la partie dite du petit Nort de l'île comme ils l'ont pratiqué jusqu'à présent [2] ». Ces termes n'impliquaient pas un usage exclusif, mais l'usage simplement. Il s'agissait de savoir si les côtes de l'île seraient totalement interdites aux pêcheurs français ou leur demeureraient accessibles, aux endroits et dans les conditions où ils avaient coutume de les fréquenter. Les marchands anglais réclamèrent l'interdition totale; Louis XIV déclara « qu'il continuerait plutôt la guerre que de priver les Français des poissons secs et salés néces-

1. Daubigny, *Choiseul et la France d'outremer*. Appendice : la question de Terre-Neuve d'après les dépêches de Choiseul, p. 305.
2. *Arch. des Aff. étr.*, *Angleterre*, t. 233, f° 120.

saires à leurs abstinences[1] ». La reine Anne nous accorda dans les préliminaires du 5 octobre 1711 « la faculté » mais non pas le monopole de la pêche aux endroits fixés par notre diplomatie[2].

Lorsqu'on vint à discuter aux conférences d'Utrecht les termes définitifs du traité, la question fut reprise, et discutée même avec une telle âpreté qu'il ne put rester l'ombre d'une obscurité sur la solution qui intervint. Dès le 20 décembre 1711, Louis XIV avait prescrit à ses plénipotentiaires « de céder l'île de Terre-Neuve à la Grande-Bretagne, se réservant seulement le droit de pêcher et de sécher la morue comme avant la guerre[3] ». Les ministres anglais nous l'accordèrent : « droit libre et franc dans les lieux où ils avaient coutume de pêcher et de sécher » : faculté entière, mais limitée à une certaine partie de la côte; rien qui indiquât un droit exclusif. Tout d'un coup, la reine Anne et ses plénipotentiaires élevèrent à la fin de l'année une prétention nouvelle, celle de nous retirer la faculté de pêcher à Terre-Neuve, si nous ne leur cédions, outre Terre-Neuve et l'Acadie, l'île du Cap-Breton : « Que les Français se désistent de toutes prétentions de pêcher sur quelque partie que ce soit de l'île, alors ils seront en possession de la moitié du Cap-Breton[4]. » Cette exigence contraire aux préliminaires, comme le fit remarquer Louis XIV, tint jusqu'au mois d'avril 1713 la négociation en suspens.

Jusqu'à la dernière heure, les Anglais se montrèrent « plus vifs sur l'article de l'interdiction de la pêche que sur tout autre ». Louis XIV ne fut pas moins obstiné. Ce fut par des concessions au commerce anglais admis au bénéfice du tarif de 1664 qu'il acheta l'île du Cap-Breton : la liberté de pêcher et sécher la morue depuis la pointe de Bonavista jusqu'à la pointe Riche vers le nord fut définitivement reconnue et conservée aux pêcheurs français. Dans une dépêche du 9 janvier 1713, Louis XIV définissait avec la dernière précision l'avantage conservé aux pêcheries françaises : « Le sieur Prior reconnaît que mes sujets auront la faculté de pêcher sur les bancs et autour des îles de la partie méridionale de Terre-Neuve spécifiée pour la pêche des Anglais. Mais cette faculté sera comme inutile, celle de sécher le poisson sur les côtes en étant retranchée,

1. Dépêche de Ménager au roi. *Ibid.*, t. 234, f° 30.
2. *Ibid.*, t. 234, f° 42.
3. *Ibid. Hollande*, Instructions aux amb. du roi, 20 déc. 1711, t. 230, f° 192. — Actes et négoc. de la paix d'Utrecht, I, p. 308.
4. Note des envoyés anglais. *Ibid. Hollande*, t. 240, f° 179.

hors sur la côte septentrionale depuis le cap de Bonavista jusqu'à la pointe Riche.[1] »

Qui donc avait plus qualité que Louis XIV pour préciser l'esprit des traités d'Utrecht sur ce point? Son langage pendant les négociations a eu toute la clarté désirable. Son dessein se découvre par ces dernières paroles : la pêche à Terre-Neuve sur toutes les côtes, concurremment aux pêcheurs anglais ou terre-neuviens; l'industrie du séchage, avec les établissements provisoires indispensables, sur la partie septentrionale de cette côte, le reste demeurant *spécifié exclusivement attribué* aux Anglais, voilà ce que la France a obtenu et voulu obtenir en 1713. Nos pêcheurs sont exclus de la côte méridionale, quand ils veulent y établir leur industrie. Il ne s'ensuit pas que les pêcheurs anglais soient exclus de la côte septentrionale. Comment les exclure d'un territoire dont la souveraineté venait d'être reconnue à leur nation[2]?

Lorsqu'en 1892, le 23 avril, la Législature de Terre-Neuve protesta contre l'arrangement anglo-français connu sous le nom de *Bill Knutsford*, elle eut raison de dire, invoquant l'article 13 du traité d'Utrecht : « La souveraineté de Terre-Neuve appartient à Sa Majesté et le droit de pêcher et de sécher le poisson sur le rivage a été concédé aux Français *uniquement à titre de commodité.* » Une commodité n'a jamais en droit international constitué un monopole. Le traité d'Utrecht n'a pas constitué le *French Shore* au sens où nous l'entendons, c'est-à-dire un territoire *réservé* à la pêche française. Il n'a pas donné et repris la souveraineté de Terre-Neuve à l'Angleterre. Les Terre-Neuviens ont raison de protester contre cette interprétation obscure d'un acte qui, pour être ancien, n'en est pas moins précis. Sir Ch. Dilke et la France ont grand tort d'y chercher la source du conflit actuel : il ne nous constitue même pas ce que l'homme d'état anglais appelle « l'ombre d'un droit » sur le territoire de cette île.

II

S'ensuit-il cependant, que, faute d'être appuyée sur les traités d'Utrecht, notre prétention à la jouissance du *French Shore* de Terre-Neuve soit condamnée[2]? C'est l'espérance des Terre-Neuviens, parce qu'ils font trop bon marché d'actes postérieurs, dont je vais main-

1. Louis XIV à ses plénipotentiaires, *Aff. étr. — Hollande*, t. 247, f° 37.
2. Livre jaune 1892. Mémoire lu la Chambre des Lords par Sir William Whiteway, le 23 avril 1872.

tenant parler. C'est un peu notre faute. Pourquoi invoquer le traité d'Utrecht, quand nous avons le traité de Versailles, plus récent, décisif, à quelque point de vue qu'on envisage la question de Terre-Neuve?

Les articles 4 et 5 du traité de Versailles ne diffèrent pas, en apparence, du traité d'Utrecht. « Le roi de la Grande-Bretagne, dit le premier, est maintenu en la propriété de l'île de Terre-Neuve, ainsi que le tout lui a été assuré par l'article 13 du traité d'Utrecht ». Le second se termine par ces mots : « Les pêcheurs français jouiront de la pêche qui leur est assignée comme de celle qui leur est assignée par le traité d'Utrecht[1]. » Si l'on considère ces formules seulement, on est presque tenté de dire comme l'a fait la Législature de Terre-Neuve en 1892 : « Le traité de Versailles à rétabli les droits de pêche des Français dans le même état que sous le régime des traités d'Utrecht[2]. »

Mais en ces matières délicates, il faut être attentif : l'article 5 n'est pas tout entier dans la formule qui le termine. Il commence par un petit préambule qui appelle des explications : « Sa Majesté le roi très chrétien, pour prévenir des querelles qui ont eu lieu jusqu'à présent entre les deux nations anglaises et françaises, consent, etc... » Voilà une première différence essentielle entre l'acte de 1783 et ceux de 1713. Les traités d'Utrecht étaient simplement une convention qui cédait Terre-Neuve à l'Angleterre avec des réserves pour la pêche française. L'article 5 du traité de Versailles a été la première convention qui eût pour objet de régler le différent désormais ouvert entre les pêcheries françaises et anglaises. Par conséquent, pour notre situation présente, il a beaucoup plus d'importance que le traité d'Utrecht : il ne permet pas aux hommes d'état anglais, à Sir Ch. Dilke en particulier, de soutenir leur affirmation toute récente « que les circonstances sont aujourd'hui très différentes de ce qu'elles étaient au XVIIIe siècle ». Il y a plus de similitude entre le traité de Versailles et le traité de 1857 sur les pêcheries de Terre-Neuve dont je cite le début : « pour écarter dans l'avenir toute cause de contestation entre leurs sujets respectifs dans l'exercice de la pêche sur les côtes de Terre-Neuve[3] » qu'entre les actes de 1713 et de 1783. En 1713, la question du *French schore* à Terre-Neuve n'était pas posée. Elle se posa pendant le XVIIIe siècle

1. Livre jaune, 1891, p. 2, n° 3.
2. Livre jaune, 1892, p. 27.
3. Livre jaune, 1891, p. 13, n° 10.

et fut réglée en 1783 d'une première façon qui a engagé de part et d'autre les contractants.

De tout temps les pêcheurs anglais, même avant la cession de Terre-Neuve, disputaient les places de pêche aux Français. Dès 1672, Denis, gouverneur-lieutenant du roi dans ces parages, se plaignait qu'ils vinssent troubler les établissements français, en interdisant d'ailleurs leurs côtes aux pêcheurs français. Lorsque la plupart des îles leur furent cédées en 1713, ils se trouvèrent encouragés davantage à se saisir des meilleures places. Comme, il y avait alors très peu d'habitants à Terre-Neuve, 7 ou 8000 au plus, et la plupart français, la meilleure place appartenait aux marins arrivés les premiers d'Europe. Et, quoiqu'ils n'eussent pas le droit d'interdire aux Anglais la pêche du *French shore*, nos marins s'arrangeaient pour y arriver en chaque saison de bonne heure outillés, nombreux : ils gardaient l'avantage du premier occupant. La guerre de Sept Ans fournit aux Anglais l'occasion de nous le disputer : ils installèrent, grâce aux hostilités qui écartaient de Terre-Neuve nos flottes de pêche, des indigènes sur la côte où nos marins avaient coutume de pêcher. Quand la paix fut rétablie par le traité de Paris, qui confirma le traité d'Utrecht, les pêcheurs français de Saint-Malo, Granville, Bayonne, Saint-Jean-de-Luz trouvèrent occupés les hâvres où ils avaient dessein de s'installer Contre cette situation leur zèle ne pouvait plus rien. Ils conservaient la faculté de pêcher, de sécher : à quoi bon? Les meilleures places leur échappèrent. Dans tous les ports, dès 1763 « on se plaignit que la pêche eût été fort mauvaise et avec perte ». Le gouvernement français réclama, défendit ses pêcheurs. Il ne pouvait invoquer d'autres arguments que le droit exclusif de ceux-ci sur le *Frenh shore*. Le duc de Praslin, ministre des affaires étrangères, envoyant à Londres, après la paix, un ambassadeur, M. de Guerchy, lui prescrivit le 3 octobre 1763 d'invoquer l'article 13 du traité d'Utrecht. « Il est très clair, disait-il, que le roi d'Angleterre s'est dessaisi en faveur des Français de la jouissance libre de la pêche dans les lieux et temps réservés à la France par ce traité. » C'était à la Grande-Bretagne à formuler cette restriction, si elle avait voulu retenir en partie l'exercice de ce droit. A défaut de traité, la France invoquait l'usage des pêcheurs français et anglais de ne pas se faire généralement concurrence [1].

1. Instructions de M. de Guerchy, 3 octobre 1763. *Aff. étrangères, Angleterre*, t. 451, f° 337.

Tous ces arguments réunis avec soin, habilement présentés n'étaient pas de nature à modifier un traité public qui ne les contenait pas. La vérité, c'est que la constitution d'une colonie anglaise à Terre-Neuve dans le courant du XVIII[e] était venue y modifier d'une façon fâcheuse la condition de nos pêcheries. Les hommes d'état anglais étaient d'ailleurs en droit de répondre qu'ayant acquis la souveraineté de Terre-Neuve ils avaient le droit d'user des côtes librement, et de pêcher dans les eaux territoriales, qu'ils en avaient par exception permis l'usage aux Français dans certaines limites, sans se le retirer pour cela; qu'il n'y avait pas de monopole s'il n'était formulé et que leur droit de *pêche concurrente* découlait de leur souveraineté. Ce fut le langage que tinrent lord Neville, Grenville devant le Parlement anglais et avec nos ambassadeurs [1]. Et ce langage était justifié par les termes du traité que nous avons analysé.

Dans les discussions qui eurent lieu à Londres, tandis qu'on se querellait à Terre-Neuve, le 19 avril 1764, notre envoyé de Guerchy était obligé d'avouer à Choiseul que la lettre du traité était assez louche, plutôt favorable aux Anglais, et qu'il était difficile de l'invoquer. En vain s'efforça-t-il de préciser notre *droit exclusif*. Les Anglais maintinrent leur *droit à la concurrence*. Après quatre mois de pourparlers, on se sépara sans s'être entendu. Mais il fallut se rencontrer dans les eaux de Terre-Neuve : nos pêcheurs s'obstinaient; gênés par les armateurs anglais qui excitaient la population de Terre-Neuve, devenue chaque jour plus nombreuse, ils pêchaient sur la côte réservée aux Anglais; chaque été leurs barques étaient saisies, leurs engins confisqués. Les gouverneurs anglais sévissaient et excitaient leur concitoyens. Nos gouverneurs à Saint-Pierre et Miquelon ripostaient [2]. « Tôt ou tard, écrivait Choiseul le 26 août 1765, je persiste à croire que la guerre nous viendra par cette partie » [3].

Elle vint d'ailleurs, du conflit entre l'Angleterre et ses colonies d'Amérique. Comme l'avait espéré Choiseul, elle ne fut pas favorable aux Anglais. Mais, avant même qu'elle eût éclaté, la querelle de la Grande-Bretagne avec ses colonies l'obligeait à nous faire des concessions. En 1776, pour prévenir l'accord dangereux de Louis XVI

1. Guerchy à Praslin. Praslin à Guerchy, janvier 1764. *Aff. étrangères, Angleterre*, t. 453.
2. *Arch. de la Marine*, dossier Terre-Neuve.
3. Choiseul au duc d'Ossun, *Aff. étr.*, *France*, *Mémoires* et *Documents*. t. 574, f° 169.

et des Américains, elle nous offrit un règlement avantageux des pêcheries de Terre-Neuve. L'ambassadeur, lord Stormont, tout en déclarant son maître impuissant à chasser du *French shore* les colons qui s'y étaient établis, fit connaître à Vergennes les instructions qu'il avait données au gouverneur de la colonie pour prévenir de nouvelles installations « dans tout cours d'eau, pays, îles des parties nord de Terre-Neuve qui porteraient préjudice aux sujets de la France ». Ce n'était pas encore l'interdiction aux Anglais de pêcher sur cette côte, « les deux nations conservant le droit de choisir leurs stations au fur et à mesure de leur arrivées respectives. » C'était du moins l'interdiction formelle pour les Anglais comme pour les Français d'hiverner, de coloniser au *French shore*, une diminution certaine de la souveraineté de la métropole sur cette partie de la colonie, le point de départ d'une situation nouvelle qui modifiait pour l'avenir essentiellement le droit international à Terre-Neuve. Parce qu'ils sont forts, les Anglais n'ont pas le pouvoir aujourd'hui de détruire, sauf par un acte de force, les conventions que les difficultés de leur histoire leur ont imposées [1].

Ces difficultés, accrues par la guerre de 1778 qu'ils auraient voulu éviter, achevèrent de constituer le *French shore* sous la forme d'une colonie de pêche française qui empiétait sur la souveraineté de l'Angleterre. Lorsque les premières discussions avaient eu lieu après la paix de 1763, entre Choiseul et Grenville, sur les droits de nos pêcheurs, les députés de Saint-Malo, Chateaubriand et Magon, de Granville Bretel avaient dit dès le début au gouvernement : « Il vaudrait mieux céder une partie des côtes réservées à la France, n'en avoir que vingt sur lesquelles nous pourrions faire *exclusivement* la pêche et la sècherie des morues que d'en avoir cent sur lesquelles les Anglais auraient la concurrence avec les Français » [2].

Ce fut cette transaction que Vergennes offrit aux ministres anglais à la paix de Versailles. Elle fut inscrite à l'article 5. « Le roi de France consent à renoncer au droit de pêche qui lui appartient, depuis le cap de Bonavista jusqu'au cap Saint-Jean situé sur la *côte orientale* de Terre-Neuve par les 50 degrés de latitude septentrionale. » En échange de ce qu'il cédait, le roi de France obtenait un territoire sur la *côte occidentale* : « de la pointe Riche à la pointe de

1. Memorandum de lord Salisbury au gouvernement français, 9 juillet 1889 (Livre jaune, 1891, p. 264).
2. Daubigny, *la France d'outre-mer*, p. 311.

Raye [1] », de façon à réunir cette côte dans son entier. Cet échange avait pour objet, comme l'avait dit pendant la négociation Vergennes, « de séparer les pêcheries respectives ». Il impliquait cette fois l'exclusion des Anglais du territoire réservé à la France. Je ferai remarquer que cette séparation n'aurait pas eu d'objet, ni de sens, après les événements antérieurs, si elle n'eût été une barrière entre les deux peuples, destinée à prévenir leurs conflits. Ce n'était pas la France après la guerre de succession d'Espagne, mais la France après la guerre d'Amérique qui parlait à l'Angleterre vaincue. Elle était en situation d'obtenir non pas une faveur, mais un droit.

A ce point de vue, il faut distinguer avec soin les formules employées : « Il ne *sera pas permis* aux Français de pêcher ailleurs », disait le traité d'Utrecht; — « les Français auront la *liberté de* la pêche », répétait le traité de Paris. — Le « roi de France renonce au *droit qui lui appartient* » pour reporter ce droit ailleurs, voilà le langage tout nouveau du traité de Versailles. Il ne s'agit plus de *permission*, de *faculté* : c'est un *droit* que les Français ont désormais de pêcher et de sécher la morue sur la côte occidentale de Terre-Neuve.

Cette fois il résulte bien des événements et des négociations antérieurs à la convention de 1783 que notre droit sur le *French shore* constitue un monopole. Si le mot n'a pas été prononcé, c'est par une concession, peut-être regrettable, de Vergennes; mais, je vais le prouver, une simple concession de forme, non de fonds. Le ministre de Louis XVI avait proposé l'article 5, avec cette rédaction : « Le roi consent à se désister... à condition que ses sujets pêcheront seuls *à l'exclusion des Anglais* ». Le gouvernement anglais refusa l'insertion de cette clause exclusive pour ne pas exciter les colères de son Parlement; mais son plénipotentiaire Fitzherbert offrit à la France une déclaration royale qui fut jointe au traité et qui engageait George III et ses successeurs « à ne pas troubler en *aucune manière* la pêche des Français, et à relever les établissements sédentaires qui y seront formés par des Anglais », à interdire en somme l'usage de cette côte aux pêcheurs anglais, et aux Terres-Neuviens. C'était l'*exclusion*, ou les mots n'ont point de sens.

Vergennes accepta les périphrases au lieu du terme brutal qui eût fait sentir aux Anglais trop rudement leur défaite. Mais il prit ses

1. Pour le texte de cet article voir le même Livre jaune, 1891, p. 2, n° 3.

précautions, et au cours des négociations pour la conclusion du traité de paix définitif il modifia avec plus de précision encore les termes de la déclaration anglaise : « Les Anglais furent engagés à ne troubler en aucune manière, *par leur concurrence*, la pêche des Francais ».

« Voyez, disait Salisbury au gouvernement français le 9 juillet 1889, la preuve que les Anglais n'ont jamais abandonné leur droit de pratiquer la pêche en concurrence, c'est qu'ils se sont engagés, *dans l'exercice de ce droit*, à ne jamais entraver l'action des pêcheurs français ». Prendre ainsi pour un rappel favorable aux Anglais de leur *droit à la concurrence* des termes que Vergennes lui-même, que la France ont fait ajouter à un acte anglais pour limiter, interdire cette concurrence comme étant de nature à troubler la pêche française, est une subtilité qui ne se peut admettre [1].

La déclaration de Georges III du 3 septembre 1783, la contre-déclaration de Louis XVI, où Vergennes essaya d'introduire encore le mot *exclusif*, sont des actes destinés à préciser le sens du droit de pêche accordé, reconnu à la France dans certaines régions dont elle se contentait pour l'obtenir plus efficace et plus précis. Ce n'était pas un *droit exclusif*; c'était un droit contre lequel la concurrence anglaise ne devait plus prévaloir. L'esprit, l'histoire, les termes du traité et de ses annexes, en 1783, tout concordait à établir les droits de la France sur le *French shore* : victorieuse au traité de Versailles, elle obtenait cette colonie de pêche comme elle reconquérait sa colonie du Sénégal.

Peu de temps après un acte du Parlement anglais de la vingt-huitième année du règne de Georges III (1788) achevait de confirmer le commentaire que nous venons d'exposer. Il autorisait « ce roi et *tous ses héritiers et successeurs* à donner les ordres jugés nécessaires par lui *ou par ses successeurs* au gouverneur de Terre-Neuve pour enlever les installations quelconques servant à la pêche construits par des Anglais sur la côte occidentale de l'île, ainsi que pour écarter tous vaisseaux, navires et bateaux appartenant aux Anglais qui seraient trouvés dans les limites susdites, et en cas de refus d'y contraindre par la force les sujets de sa Majesté [2]. »

Cet acte « a été, je cite la définition même de Palmerston en 1838,

1. Pour tout ceci voir le memorandum cité de lord Salisbury, p. 265, 266, 267 et le texte des déclarations et contre-déclarations dans le Livre jaune, 1891, n[os] 4 et 5, p. 3 et 4.

2. Voir Livre jaune, 1891, n° 6, p. 7 et suivantes.

expressément promulgué pour assurer l'exécution du traité de 1783[1] ». Il constitue non seulement pour Georges III, mais pour tous ses successeurs, pour la reine Victoria cent ans après, une renonciation légale, consentie par le peuple anglais à l'usage du *French shore* et de ses eaux territoriales. Comme le traité de Versailles constitue au gouvernement anglais une obligation internationale que rien n'a depuis abrogé, l'acte de 1788, conséquence de cette obligation, l'autorise à exiger, conformément à la loi, des Anglais ou des Terre-Neuviens le respect de nos droits.

Je n'entrerai pas dans le détail des chicanes de fait ou de procédure par lesquels la Législature de Terre-Neuve, le Parlement en Angleterre, les ministres, les commerçants de Saint-Jean ou de Londres ont essayé en ce siècle de reprendre un procès jugé. Les questions des homarderies, de le vente de la boette, des trappes à morue n'ont pas d'autre valeur que de permettre la discussion de nos droits établis par un grand acte international[2]. Les Terre-Neuviens ne cachent pas leur désir d'obtenir la revision de cet acte sous la forme d'un arbitrage général qui aboutirait peut-être à l'expulsion totale des Français de leurs parages, même de Saint-Pierre et Miquelon[3]. Cette dernière prétention donne la mesure de leurs desseins. Quant aux moyens juridiques qu'on a employés à Londres et Saint-Jean contre nos droits, ils valent moins encore. Si subtils qu'ils soient, ils ne sauraient prévaloir contre un traité aussi formel que le traité de Versailles, contre l'article 5 conclu précisément pour régler la situation respective des pêcheries françaises et anglaises à Terre-Neuve. L'un de ces moyens consiste, de la part des Anglais, à citer de préférence le traité d'Utrecht, plus ancien, moins précis. C'est une erreur à nous d'en parler toujours. Appuyés sur le traité de Versailles, qu'aucune convention depuis n'a abrogé, ni diminué, nos droits sont incontestables. Ils ne sont pas incontestés parce qu'ils gênent le développement de la colonie terre-neuvienne devenue une nation de 200 000 habitants avec laquelle l'Angleterre doit compter. Si elle veut concilier le respect qu'elle doit à des actes internationaux publiquement contresignés par elle, et les exigences d'un petit peuple qui a droit à ses égards, elle peut nous offrir un échange : en 1815 elle nous offrit l'île Maurice, la terre de Paul et Virgnie.

1. Palmerston au général Sébastiani, 10 juillet 1838. Livre jaune, 1891, p. 270.
2. Pour le détail de ces discussions, voir *Annales des Sciences politiques*, 15 juillet 1891.
3. Livre jaune, 1892, p. 34.

Nous sommes juges du prix et de l'intérêt de l'échange. Il constituera une reconnaissance nouvelle de nos droits à Terre-Neuve. Mais cette reconnaissance ne nous est pas nécessaire.

Si la France consentait à discuter l'art. 5 du traité de Versailles, les droits de ses pêcheurs à Terre-Neuve, elle pourrait aussi bien être contrainte à discuter le droit de ses armateurs à Dunkerque, de ses colons établis au Sénégal. Elle ne doit pas invoquer le traité d'Utrecht, précisément parce qu'il peut être, comme toute l'époque antérieure au traité de 1783, un terrain de discussion, et que toute discussion de ce genre depuis 1783 est devenue inutile. Les conflits qu'avait provoqués la naissance d'une colonie anglaise à Terre-Neuve ont été réglés alors par Georges III et par son Parlement d'une manière définitive et pour leurs successeurs : le développement de cette colonie ne saurait dégager l'Angleterre de ses obligations, ni obliger la France à la discussion de ses droits.

ÉMILE BOURGEOIS.

LA COLONISATION LIBRE

EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Jusqu'ici, quand on parlait de la Nouvelle-Calédonie et des moyens essayés pour la mettre en valeur, ce n'est point de colonisation libre qu'il était question, mais bien de colonisation pénale. C'est une épithète toute nouvelle qu'il n'est possible d'employer que depuis quelques années quand on écrit sur notre belle colonie du Pacifique. Son emploi est d'ailleurs chaque jour de plus en plus justifié, l'élément libre allant grossissant tandis que l'élément pénal, s'il ne diminue pas comme ce devrait être et comme on l'avait promis, s'accroît moins que par le passé.

Cependant si aujourd'hui la colonisation libre est déjà parvenue en Nouvelle-Calédonie à un état de développement qui mérite une étude un peu détaillée, c'est un résultat qui n'a pas été obtenu sans peine. Nombreuses en effet sont les vicissitudes par lesquelles ont dû passer les promoteurs de ce changement de méthode dans la colonisation de cette colonie. Nous allons essayer d'en donner quelque idée au cours de cet article.

Pour un observateur éclairé, la colonisation libre s'imposait en Nouvelle-Calédonie, et cela pour deux raisons. Le pays est l'un des plus favorables à l'agriculture que nous comptions dans notre domaine d'outre-mer; les richesses minérales variées que le sol renferme concourent encore à augmenter son attrait pour le colon; et, seconde raison, le bagne sur lequel on comptait pour mettre en valeur ce pays et même tirer parti de ses richesses a complètement fait banqueroute aux espérances qu'on avait fondées à cet égard. Devant cet échec complet de la colonisation pénale, celle-ci n'ayant même pas contribué à établir des routes dans la colonie, il fallait ou se résoudre à laisser de grandes richesses inutilisées, ou cher-

cher quelque autre moyen d'en tirer parti ; cet autre moyen, c'était la colonisation libre.

I

Dès qu'il eut étudié son nouveau gouvernement, le gouverneur actuel de l'île, M. Feillet, comprit que c'était à la colonisation libre qu'il fallait recourir si l'on voulait donner à la Nouvelle-Calédonie tout l'essor économique dont elle est susceptible, et il résolut de s'atteler à cette tâche avec vigueur. Nous allons examiner comment et dans quelles conditions fut organisé le recrutement des colons libres; puis nous verrons quels obstacles il fallut vaincre dans la colonie même pour amorcer la réforme qui doit faire de la Calédonie un pays de petits propriétaires. Ces colons libres où allait-on les trouver? comment allait-on déterminer un certain nombre de ces Français qu'on dit si casaniers à quitter leur foyer et à s'embarquer pour l'une des colonies les plus lointaines? Il y avait déjà là un obstacle assez grave. Sans désespérer de faire naître des vocations coloniales, une campagne de propagande fut entreprise. De petites brochures publiées sous le titre de *Guide de l'émigrant en Nouvelle-Calédonie*[1] furent répandues en France à un très grand nombre d'exemplaires; ces brochures contenaient à côté d'une description de l'île, très mal connue, comme la plupart de nos colonies, l'indication des exploitations agricoles qu'on y pouvait tenter, des bénéfices qu'on pouvait réaliser et des conditions de la vie comme aussi du voyage. La propagande fut continuée sous forme d'articles de journaux et de conférences. L'administration de l'île eut pour auxiliaires dans cette partie de sa tâche les sociétés coloniales qui depuis cinq ans ont tant fait pour le progrès des idées coloniales parmi nos compatriotes et ont réussi, on peut le dire, à créer un large mouvement colonial, aujourd'hui bien vivace. Parmi ces sociétés nous citerons, l'Union Coloniale française, le Comité Dupleix, etc... L'Union coloniale française particulièrement s'occupa très activement de faire connaître les ressources de la Calédonie et de recruter les colons.

1. *Guide de l'émigrant en Nouvelle-Calédonie* (avec une carte) au siège de l'Union Coloniale française, 44 Chaussée-d'Antin, Paris. — Discours du gouverneur au Conseil général, 1897 et 1898. Imprimerie Calédonienne, Nouméa. — L'archipel de la Nouvelle-Calédonie, par Augustin Bernard, 1 vol., Hachette. — La *Quinzaine coloniale*, années 1897 et 1898 (1er semestre) et n° du 16 janvier 1899. — L'*Économiste français*, 13 juin et 29 août 1896.

Toutes les appréhensions qu'on avait pu avoir avant d'entreprendre cette opération furent bientôt dissipées. Les aspirants colons se manifestèrent nombreux. Les moyens de propagande qu'on avait employés, tout nouveaux dans notre pays, mais qui avaient déjà fait leurs preuves à l'étranger, notamment en Angleterre, eurent un plein succès; non seulement les lettres et les visites se multiplièrent à l'Union coloniale et au ministère des Colonies, où il y a environ deux ans le gouverneur lui-même reçut les postulants à une concession, mais encore les colons présentant les qualités requises se présentèrent tout de suite en nombre respectable.

Nous venons de parler des qualités exigées du colon; ces deux mots méritent quelque développement. Contrairement à ce que pensent encore un certain nombre de députés que n'ont pas éclairés les échecs d'expériences répétées, la transplantation aux colonies de gens dénués de ressources a toujours de lamentables résultats, en dépit de tous les subsides du gouvernement. On n'est point tombé ici dans pareille erreur et on est parti de ce principe juste qu'il faut à l'émigrant un capital pour réussir. Le principe une fois posé, il s'agissait de déterminer le minimum du capital à exiger. La façon dont on a procédé pour le fixer a été rappelée par le gouverneur dans le discours qu'il a prononcé à l'ouverture de la session ordinaire du conseil général de la colonie le 2 mai 1898. On a tout d'abord recherché à combien était revenu en moyenne, au service local, chacune des concessions du centre primitif de Voh. Peu des premiers colons établis s'y sont maintenus. Pour arriver à constituer les 35 feux qui composaient ce centre en 1894, on avait dû placer successivement sur un grand nombre de concessions plusieurs colons; on a ainsi multiplié les secours en vivres et en matériel qui, dans ce système, étaient accordés aux colons. Chacune de ces concessions a coûté en moyenne au budget local un sacrifice de 2 500 francs. Cette étude conduisit à deux conclusions : la première que le système de colonisation officielle avec secours aux colons était infructueux et onéreux; la seconde, qu'un petit capital dépensé avec intelligence et économie suffisait à un colon travailleur pour arriver à un bon résultat, à un résultat tel que celui qu'avaient obtenu les colons opiniâtres de Voh.

Le gouverneur s'est en outre adressé à plusieurs colons expérimentés, connaissant le pays de longue date, connaissant la culture et, sans les mettre en relations entre eux, il leur a demandé de lui établir le compte minimum des dépenses à faire sur une concession

de terre, avant d'avoir pu constituer une plantation de rapport. Les réponses furent identiques et indiquèrent comme nécessaire la somme de 5 000 francs. Moins on a de connaissance personnelle des choses agricoles, moins on est capable de travailler soi-même la terre, plus il faut naturellement de capitaux. C'est ce qu'a constaté le rapport d'un haut fonctionnaire du ministère des colonies. A cette question : le capital de 5 000 francs exigé est-il suffisant pour mener à bien la mise en valeur de la concession? ce rapport a répondu : « Oui, si le colon est un cultivateur de profession, un paysan décidé à se livrer *lui-même* aux travaux de culture et à s'imposer au début de réelles privations. — Non, s'il appartient à la catégorie des professions manuelles urbaines et surtout à celle des personnes auxquelles le travail manuel est étranger. Fixer un chiffre exact par catégorie est impossible, mais pour l'élément non cultivateur, on peut considérer que le minimum des ressources doit être considérablement élevé. » On avait songé à associer de bons travailleurs de nos campagnes de France, n'ayant pas les capitaux nécessaires avec des jeunes gens possédant de 20 à 30 000 francs. Malheureusement cette combinaison n'a pas produit les bons résultats qu'on en attendait; sur 31 engagés venus dans la colonie en vertu d'un contrat de ce genre, 22 se sont séparés de leur engagiste pour des causes diverses; mais 8 seulement d'entre eux sont rentrés en France: 4 sont restés sur leur terrain et travaillent courageusement, 10 autres ont cherché du travail dans la colonie pour être un jour en mesure de reprendre une exploitation à leur compte.

Quand l'aspirant colon a prouvé qu'il pouvait disposer au minimum d'un capital de 5000 francs, on facilite son voyage dans la colonie; on lui fait obtenir le transport gratuit de son lieu de résidence à Marseille avec franchise de 100 kilogrammes de bagages pour les adultes et de 50 pour les enfants de trois à douze ans; on lui assure le transport gratuit de Marseille à Nouméa avec 75 kilogrammes de bagages par passager. — A son arrivée à Nouméa, le futur colon est reçu par une association, filiale de l'Union Coloniale française, « l'Union agricole calédonienne », qui s'efforce de lui éviter tous les ennuis du début, et toutes les angoisses de l'éloignement. Le nouveau venu trouve notamment, à son débarquement, un local mis gratuitement à sa disposition pendant la durée de son séjour à Nouméa. Le gouvernement de son côté fournit au colon, avec ses conseils — le gouverneur lui-même reçoit les nouveaux venus — une concession gratuite de 15 à 25 hectares de terre suivant la confi-

guration du terrain, comprenant de 5 à 10 hectares de terre à café et le surplus en terres de pâturage ou autres cultures. — Un arrêté du 2 avril dernier a réglementé à nouveau le régime de ces concessions. Le principe de la gratuité a été maintenu et les contenances sont les mêmes que celles que nous venons d'indiquer. Les concessions, aux termes de cet arrêté, sont choisies par les immigrants parmi celles qui sont disponibles dans les centres créés ou tirées au sort entre les candidats si plusieurs demandent la même. Un agent de l'administration conduit l'émigrant dans le canton où se trouvent les lots entre lesquels il fera choix de sa concession. Il existe généralement des abris provisoires qui sont utilisés jusqu'à ce que le colon ait pu se construire une maison.

Au moment de son installation, le concessionnaire ne reçoit qu'un titre provisoire, lequel est transformé en titre définitif au bout de cinq ans et seulement si le colon a planté en caféiers ou autres plantes de longue durée (caoutchouc, vanille, etc.) la moitié de la surface susceptible de les recevoir. Le délai ci-dessus peut être réduit à trois ans si les caféiers ou autres plantes de longue durée occupent les deux tiers de la surface où ils peuvent croître. L'immigrant peut, s'il dispose des capitaux nécessaires, obtenir dans le centre de colonisation libre où il est établi, une concession à titre onéreux contiguë à celle qu'il a reçue gratuitement, et cela soit par vente directe, soit par location avec promesse de vente. Jamais la surface totale de ces concessions et de celle donnée gratuitement ne peut dépasser cent hectares et, en effet, comme on l'a dit, non sans justesse, la Nouvelle-Calédonie se prête admirablement à la petite ou moyenne culture.

Cet arrêté du 2 avril dernier accorde avec raison aux militaires et fonctionnaires près de prendre leur retraite les mêmes avantages que ceux accordés aux immigrants. Le général Galliéni a adopté aussi ce procédé à Madagascar, procédé qui est très bon, car il contribue à fixer dans la colonie un élément qui la connaît déjà, qui sait par expérience ce qu'on en peut tirer et qui peut fournir d'excellents colons.

Ces concessions sont accordées dans ce qu'on a appelé les centres de colonisation libre. On s'est guidé pour établir ces derniers sur la configuration géographique de la Calédonie. L'île, longue de 400 kilomètres et d'une largeur moyenne de 40 kilomètres, étant divisée en une série de vallées transversales qui relient la côte Est à la côte Ouest par des cols dépassant rarement l'altitude de 400 à 500 mè-

tres, le programme était indiqué par la nature : on décida d'établir le long des deux côtes, au débouché des vallées, une série de centres et de remonter de proche en proche ces vallées. — Dans le sens de la longueur de l'île, les centres agricoles reliés par les communications maritimes pouvaient impunément être un peu éloignés les uns des autres et cela d'autant mieux qu'on peut laisser entre eux des zones moins fertiles propres à l'élevage, ou riches seulement en terrains miniers. — Dans le sens transversal, au contraire, un lien aussi étroit que possible devait être établi par une série de centres agricoles abondamment pourvus d'eau et reliés entre eux par des routes charretières, d'autant plus utiles à la colonie qu'elles donneront accès à ses meilleures terres à café. — Tel est, non pas le schéma des centres de colonisation tels qu'ils existent actuellement, mais le programme qu'on suivra au fur et à mesure que la colonisation se développera.

II

Ce développement de la colonisation libre a été gêné par beaucoup d'obstacles. Nous avons vu que celui qui semblait devoir résulter du peu de goût des Français à émigrer s'était tout de suite évanoui devant les efforts de propagande entrepris dans la métropole. Nous arrivons maintenant à un autre ordre d'obstacles. — Pour créer ces centres de colonisation, il fallait pouvoir disposer du sol; or l'administration n'avait pas là ses coudées franches.

Parmi ces entraves au développement de la colonisation libre il y avait, en premier lieu, l'administration pénitentiaire. Un décret du 16 août 1884, interprété strictement, faisait en effet de notre colonie du Pacifique la propriété de cette administration. Le gouvernement, auquel le droit d'accorder aux immigrants même une concession d'un hectare était refusé, en était réduit à procéder par voie de location avec promesse de vente, ce qui ne donnait à l'occupant qu'une possession précaire, insuffisante pour l'attacher au sol.

Cette situation anormale et bizarre ne prit fin que dans les premiers mois de l'année 1897. Un décret du 10 avril accorda à l'administration locale le droit de pouvoir conférer aux nouveaux colons, sous certaines réserves, des titres de propriété définitifs leur assurant une sécurité complète. De plus, ce même décret abandonna à la colonie, à titre de subvention, et pendant un délai de dix années, le produit des recettes domaniales provenant des aliénations à titre

onéreux, les concessions n'étant gratuites que jusqu'à concurrence de 25 hectares. Ces ressources doivent permettre de préparer la voie à l'élément libre. Cette mesure était un progrès assez important fait dans le sens de l'ouverture de la Nouvelle-Calédonie à la colonisation libre, mais elle devait être complétée. Les plus belles terres de la colonie, les plus propres à la culture du café restaient encore immobilisées et improductives aux mains de l'administration pénitentiaire; il fallait que les nouveaux colons pussent en disposer.

Un décret du 6 octobre 1897 vint donner sur ce point satisfaction aux légitimes desiderata des promoteurs de la colonisation libre. Des 110,000 hectares environ que le décret d'août 1884 avait exclusivement réservés pour les besoins de la transportation, 42,919 étaient désaffectés, pour être attribués aux colons libres au fur et à mesure des besoins, et cette mesure est véritablement celle dont les effets doivent être le plus considérables. Les terres dont disposait auparavant l'administration locale étaient presque toutes situées dans l'intérieur du pays, condition peu favorable pour l'installation de nouveaux venus. Or, les réserves pénitentiaires dont le déclassement était décidé sont placées hors du massif montagneux qui forme l'arête de l'île et à proximifé de la mer.

Ce décret de 1897 marque la première victoire de l'élément libre sur l'élément pénal. Il arrivera peut-être un jour où l'on pourra enregistrer la dernière, qui consistera dans la suppression complète du bagne, auquel on a encore réservé complètement intacts les territoires qui lui avaient été attribués dans le premier arrondissement de la colonie. En attendant qu'on arrive à ce résultat, l'administration pénitentiaire devrait s'employer le plus activement possible à faciliter l'œuvre entreprise à côté d'elle. La réserve de force et de main d'œuvre qu'elle possède pourrait être fort utilement employée à faire cette besogne d'avant-garde qui doit être la sienne et qui consiste à débroussailler, défricher, ouvrir des voies de communication. Elle a été longtemps sans se soucier de ce rôle qui devrait être essentiellement le sien; elle arrive aujourd'hui, paraît-il, à le remplir, mais dans une mesure encore bien restreinte et d'une façon bien médiocre. Une nouvelle réglementation édictée au mois d'août 1898 essaie de rendre sa collaboration moins onéreuse et plus efficace; cependant même après ce décret il reste beaucoup à faire en ce sens. Il est probable que le plus grand service que pourra jamais rendre l'administration pénitentiaire à la Nouvelle-Calédonie sera de disparaître.

Le gouverneur est donc parvenu enfin à restreindre le domaine de l'administration pénitentiaire et à pouvoir ainsi disposer au profit des nouveaux immigrants de terres excellentes et bien placées. Les négociations furent lentes et laborieuses pour arriver à ce résultat. On ne transforme rien en effet sans les plus grandes difficultés; c'est là une règle qui dans notre administration est appliquée tous les jours; mais on peut dire que toute transformation soulève aussi presque toujours dans une partie du public des protestations souvent fort vives. Nous en avons eu un exemple dans cette question du domaine calédonien à propos des réserves canaques. — La France, expliquait M. Feillet dans son discours au conseil général en 1897, a sur les terres canaques les droits de la conquête, mais d'une conquête humaine, libérale, généreuse et elle ne s'en est pas départie dans les procédés qu'elle a employés à l'égard des indigènes de la Calédonie. Les opérations de cantonnement des tribus canaques n'en soulevèrent pas moins de vives protestations; certains journaux parisiens crièrent à la spoliation, et menacèrent d'un soulèvement des tribus indigènes. Le ministre des colonies saisi de la question fit faire une enquête par un inspecteur des colonies. Les faits allégués ne furent point établis et le journal *le Temps* disait dans son n° du 16 octobre 1897. « Il résulte du rapport de l'inspecteur en mission qu'Ina comprend 250 habitants et a reçu 840 hectares, Poindimié a 50 habitants et dispose d'une réserve de 716 hectares; pour les 130 habitants de Tiéti, on a donné 1009 hectares. Toutes ces terres sont largement arrosées, couvertes de végétation et propices aux plantations. De plus un cantonnement de 2097 hectares, réunissant les mêmes conditions et sis à proximité des trois tribus peut être occupé par elles. C'est donc pour 330 habitants une étendue de 4662 hectares, bien supérieure à la proportion minima de 3 hectares par tête que l'administration locale s'est fait une règle d'attribuer aux indigènes. » La note du *Temps* répondait encore à d'autres allégations relatives aux indemnités payées aux indigènes pour les arbres abandonnés par eux et ajoutait : « Les Canaques n'occupaient effectivement que 30 hectares des terres qui leur ont été enlevées, et pour les dédommager du déplacement auquel ils ont été astreints une somme de 800 francs a été repartie entre eux suivant les conventions signées avec leurs chefs. » Voici du reste comment les Canaques avaient cédé leurs terres aux colons. Les Canaques qui ne connaissent que la propriété collective de tribu ont été cantonnés après l'insurrection

de 1878 dans des territoires réservés qui devaient être leur propriété, les autres terrains leur étant enlevés sans indemnité. Certains des Canaques qui cédèrent leur terre n'étaient pas dans des réserves et par conséquent, en droit strict, ne pouvaient pas réclamer une indemnité; ils en reçurent une cependant. La venue du colon est d'ailleurs presque toujours une bonne affaire pour le Canaque. Le voisinage des colons français est pour lui une source de profit, et si son cantonnement est enchevêtré dans un centre de colonisation libre, il n'a plus à craindre ni les dévastations de ses cultures par le bétail sauvage, ni la famine si la récolte vient à manquer.

Les lettres du ministre des colonies et la conclusion de l'enquête qu'il avait ordonnée mirent fin à la campagne de presse très vive qui s'était produite et qui aurait pu entraver l'œuvre de relèvement de la Calédonie. La politique traditionnelle de la France à l'égard des indigènes des pays conquis consiste en une large bienveillance, la cause de l'humanité n'a que bien rarement à souffrir là ou flotte notre drapeau. Il ne paraît pas qu'en Nouvelle-Calédonie on ait oublié cette tradition qui est l'honneur de notre pays.

Les obstacles juridiques, les objections sentimentales ne forment pas encore un tableau complet de toutes les entraves rencontrées et l'on devine que forcément on eut à lutter contre des adversaires politiques. Cette lutte à un moment très vive est maintenant fort atténuée, sinon terminée. Le conseil général fut parmi les adversaires les plus ardents du gouverneur; en 1897 même, les crédits consentis pour l'œuvre de la colonisation furent retirés. Nous ne voulons pas nous appesantir sur des faits qui semblent aujourd'hui ne devoir pas se renouveler. Nous dirons seulement que l'attaque et la riposte furent des deux côtés fort vives. On admet maintenant du reste, avec plus ou moins de réserves, le principe sur lequel repose l'entreprise du peuplement de la colonie par l'élément libre et les dernières élections au conseil général ont amené une majorité favorable à ce principe.

III

En dépit des difficultés et des obstacles, un courant d'émigration vers la Nouvelle-Calédonie a été créé et, avons-nous dit, la colonisation libre est en bonne voie. Il nous faut maintenant le montrer.

Dans son discours au conseil général du 2 mai 1898, auquel il nous faut encore revenir, le gouverneur dressait ainsi la statistique à ce jour de la colonisation libre. Il avait été créé depuis 1895, 415 propriétés agricoles nouvelles, petites, moyennes ou grandes, mais surtout petites et moyennes. Décomposant ce chiffre de propriétaires en deux groupes : 1° ceux qui étaient déjà dans le pays, mais non encore fixés au sol par une propriété; 2° ceux qui viennent de l'extérieur, c'est-à-dire les militaires congédiés dans la colonie, les fonctionnaires ayant pris ou sur le point de prendre leur retraite et les émigrants venant de France ou de l'étranger; le premier groupe comptait 130 familles, le second 285 établies depuis juin 1895. Sur ce nombre il en est reparti 29, ce qui réduit la proportion de non réussite à 10 p. 100; proportion assez faible et dont l'importance se trouve encore diminuée si l'on examine de près dans quelles conditions ces familles ont abandonné leur résolution première et sont retournées dans la métropole. Huit d'entre elles ont quitté la colonie, parce que dénuées de ressources à la suite de la rupture d'engagement que nous avons signalée plus haut, elles n'ont pas cru pouvoir lutter dans la colonie. Dix-huit familles sont reparties sans avoir pris de concessions, ou après n'y être restées qu'un petit nombre de semaines. C'était pour la plupart, paraît-il, des citadins qui s'étaient trompés sur leur vocation. Il reste donc trois familles qui sont parties après avoir sérieusement essayé de la colonisation. Leur exemple pourrait être cité dans une thèse défavorable à l'œuvre de la colonisation libre; aussi le gouverneur a-t-il cru devoir donner une explication détaillée de leur départ afin de montrer que le principe même de l'œuvre n'est nullement atteint par ces trois défaillances et que celles-ci ne doivent pas décourager ceux qui ont l'intention d'aller tenter fortune dans le Pacifique.

La première de ces familles s'était établie à Canala. Elle s'est découragée parce que, ayant été forcée de quitter une première fois la colonie, elle constata au retour, après un an et demi d'absence, que le gérant avait mal entretenu la concession. La seconde quitta le pays à la suite de chagrins domestiques, mais les travaux faits par elle sur sa concession ne furent pas entièrement perdus, car la plus-value en fut payée par le colon qui lui succéda. La troisième enfin est repartie découragée par le cyclone qui fit d'assez nombreux dégâts dans la colonie au mois de février 1898.

Étant données les conditions dans lesquelles ils se sont produits, il est difficile, on le voit, de tirer argument de ces trois départs dans

une thèse contre l'œuvre de la colonisation libre. En revanche on a en faveur de cette œuvre même les témoignages de colons et la propagande que quelques-uns d'entre eux ont faite auprès de leurs parents ou compatriotes demeurés dans la métropole. Le système de peuplement qu'on a appelé l'auto-recrutement a fonctionné dans une assez large mesure en Nouvelle-Calédonie, et en 1897 on pouvait citer 19 familles appelées par les premiers colons arrivés. Une autre preuve que la colonisation en Nouvelle-Calédonie n'est pas l'entreprise décevante qu'on se plaît parfois à représenter, c'est ce fait que des personnes ayant pu apprécier les ressources du pays, les fonctionnaires et les soldats lui fournissent d'assez nombreuses recrues. Une lettre de Nouméa publiée par *la Quinzaine coloniale* du 25 mai 1898 indiquait dans le décompte des colons établis dans la colonie 10 fonctionnaires y ayant pris ou se proposant d'y prendre leur retraite et 30 soldats congédiés dans la colonie même. Elle signalait aussi 17 Américains réunis en une petite colonie dénommée « La Fayette » et située sur la rive gauche du Diahot, au nord de l'île, et faisait remarquer que les colons n'avaient pas été découragés par les cyclones de la seconde quinzaine de février. Ces cyclones semblent du reste avoir un caractère accidentel, car, contrairement à plusieurs autres de nos colonies, la Nouvelle-Calédonie a jusqu'ici été très peu éprouvée par ces perturbations, qui n'y sont ni très fréquentes (neuf seulement depuis quarante ans, dont trois en 1880), ni d'ordinaire très violentes.

D'après le rapport du haut fonctionnaire envoyé en mission en Nouvelle-Calédonie, rapport auquel nous avons déjà fait quelques emprunts, les doléances des émigrants porteraient sur deux points : la pénurie de la main d'œuvre et le manque de voies de communication. La main d'œuvre pénale, la main d'œuvre indigène et celle des libérés ne donnent d'après ce rapport, que de mauvais résultats. Les Annamites et les Javanais introduits en Nouvelle-Calédonie sont au contraire des travailleurs appréciés, les Javanais surtout, en raison de la connaissance qu'ils ont de la culture du café. Nous devons reconnaître d'ailleurs que sur cette question de la main d'œuvre les opinions diffèrent et que certaines personnes connaissant la Calédonie affirment que la crise de main d'œuvre agricole n'est pas aussi intense que l'on veut bien le dire. Les Canaques des Nouvelles-Hébrides, comme aussi les Canaques calédoniens, fourniraient un secours très appréciable. Au contact des colons installés à proxi-

mité de leurs tribus, ces indigènes qu'on tenait, jusqu'à ce jour, pour incapables de rendre le moindre service, ont montré, dit-on, qu'ils pouvaient être utilisés en beaucoup de circonstances. Il est même des travaux dans lesquels ils excelleraient : la construction et surtout la couverture des cases, par exemple; leurs femmes s'acquitteraient très bien de la cueillette du café, du sarclage, etc.

Pour ce qui concerne l'amélioration des voies de communication, ce ne pourra être que l'œuvre du temps; toutefois, l'administration y applique la plus grande diligence. On s'efforce de pourvoir les centres de colonisation des voies de communication qui leur sont indispensables. C'est ainsi que des colons vont pouvoir être installés à la Table-Unio attaquée par trois routes : route du col d'Amieu, construite par un entrepreneur; route de Moindou et route de Bourail, ces deux dernières ouvertes par les soins de l'administration pénitentiaire. Ce réseau de trois voies d'accès partant de trois localités également importantes : 1° La Foa-Fonwhary, 2° Moindou, 3° Bourail et atteignant le massif de la Table-Unio en trois points différents qu'une piste doit relier entre eux, permettra de peupler facilement ce massif. Le succès du petit centre de Saraméa, qui dépend du massif de la Table-Unio, prouve que l'on peut attendre de bons résultats de la colonisation de ces régions. Avant que la route du col d'Amieu ne fût achevée, des colons ont pris le chemin de la Table-Unio; le gouverneur leur a alloué une indemnité de 200 francs par tonne de marchandise, indemnité que ne recevront pas ou que ne reçoivent plus ceux qui pourront ou peuvent se servir de la route probablement aujourd'hui achevée. Pour donner une idée plus claire des efforts faits par l'administration pour améliorer les voies de communication de l'île, nous signalerons que le plan de campagne élaboré par le gouverneur comprend, pour l'accès des centres créés, l'ouverture de 1734 kilomètres de routes charretières de deux mètres de largeur et de 768 kilomètres de pistes ou sentiers d'exploitation [1].

IV

Nous nous sommes suffisamment expliqués sur les conditions mises en œuvre pour réaliser la colonisation de la Nouvelle-

1. Chiffres cités par le rapport de l'inspecteur des colonies envoyé en mission dans l'île.

Calédonie par l'élément libre, il nous faut maintenant examiner à grands traits quelle a été jusqu'ici l'œuvre des colons dont nous avons plus haut indiqué le nombre et le caractère; il ne nous restera plus ensuite qu'à montrer, à côté des avantages individuels retirés par ces colons, l'avantage général que le pays trouve dans ce nouveau mode de colonisation.

Les colons ont été encouragés à planter du café, qui est l'une des productions les plus favorables de l'île. Dans toute concession, le tiers au moins des terres doit se prêter à cette culture. Tous les immigrants ont fait sur leurs concessions de ces plantations et déjà ce fait a eu sa répercussion sur les exportations de la colonie. De 32,000 kil. en 1890, les exportations de cette denrée ont passé à 212,596 kil. en 1896. Il faut, par exemple, pour mener à bien cette culture, comme du reste la plupart des cultures tropicales, des connaissances particulières, et il est bon que les futurs colons se préoccupent des conditions de culture de cette plante avant de se lancer dans cette entreprise, qui ne doit pas être la seule de leur exploitation, nous ne saurions trop insister sur ce point. Si le sol calédonien se prête à la culture du café, il se prête aussi à d'autres dont l'avenir paraît brillant et le marché assuré pour de longues années, le caoutchouc entre autres. Les plantations de caoutchouc de Céara qui ont été faites comme essai il y a un an ou deux ont, paraît-il, réussi, et étant données les applications industrielles chaque jour plus nombreuses de cette matière première, il faut souhaiter qu'on s'applique activement à la produire en Nouvelle-Calédonie. Pour le café, la baisse de prix considérable qu'a subi cette denrée a restreint les perspectives de bénéfices des colons, et c'est pour cela que nous conseillons de ne jamais s'engager exclusivement dans une culture unique. Cette baisse du reste, si désagréable qu'elle puisse être, n'a pas encore enlevé tout bénéfice aux producteurs, et si ceux-ci apportaient plus de soin à la préparation de leur produit, peut-être profiteraient-ils beaucoup plus largement qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici des privilèges fiscaux que leur accorde le tarif douanier métropolitain. On sait, en effet, que le café de nos colonies ne subit qu'un demi-droit à son entrée en France, ce qui lui facilite singulièrement la concurrence qu'il a à faire aux cafés étrangers, et cependant cette faveur lui a été jusqu'ici si peu profitable que les coloniaux commencent à réclamer l'exemption complète du droit.

A côté du café et du caoutchouc, il est d'autres cultures riches dont le colon peut tirer profit, la vanille, le manioc, etc..., c'est à lui

à chercher celui de ces produits qui peut être le plus rémunérateur: il doit faire preuve d'initiative. S'il s'est décidé à émigrer, s'il a pris cette résolution, il ne faut pas en effet qu'il croie que tout effort sera désormais pour lui inutile et qu'il n'aura qu'à planter du café pour s'assurer à lui et à sa famille de larges ressources. Le rôle du colon demande, au contraire, une intelligence toujours en éveil et des efforts continus, car, aux colonies peut-être encore plus qu'ailleurs, pour employer une expression populaire, on n'obtient rien sans peine. C'est une vérité qui n'est pas assez répandue et dont on pourrait se convaincre en lisant une petite brochure fort captivante qui a pour auteur l'un des nouveaux colons de la Nouvelle-Calédonie, M. Michel Villaz[1]. Il est juste d'ajouter cependant, qu'étant données les ressources du sol et du climat, et la nature des cultures qu'on y peut faire, les colonies seront pour l'homme intelligent et laborieux un excellent terrain; il y pourra réussir surtout quand, comme en Nouvelle-Calédonie, le climat lui permet de travailler lui-même et de donner ainsi à son activité personnelle un rôle plus immédiat. L'agriculteur qui, avec un capital de 5000 francs pourrait difficilement entreprendre dans la métropole une exploitation rémunératrice pourra, en Nouvelle-Calédonie, faire des affaires plus larges et des gains plus rapides; c'est un fait qui paraît bien démontré aujourd'hui et qui a son importance au point de vue individuel. Il en a un autre au point de vue de l'avenir de notre colonie même.

L'installation de ces immigrants va avoir pour conséquence d'activer le développement commercial du pays, dont la production sera plus considérable et aussi la consommation. La métropole pourra dès lors trouver dans cette colonie de plus larges débouchés qu'autrefois, la vente des produits agricoles ayant accru les facultés acquisitives des habitants. On pourra nous objecter cependant que le tableau que nous sommes en train de tracer est tout théorique et pourrait s'appliquer à une de nos colonies de la côte occidentale d'Afrique ou de tout autre point du monde aussi bien qu'à la Nouvelle-Calédonie, et ce serait juste, encore que le climat soit beaucoup plus favorable à l'Européen dans cette colonie que dans les autres. Mais nous trouvons précisément dans l'un des *Bulletins de l'Union Agricole Calédonienne* des faits qui prouvent que la Nouvelle-Calédonie est nettement engagée dans la voie que nous tracions tout à l'heure d'une façon abstraite. Le travail auquel nous

1. Publication du comité Dupleix, 26, rue de Grammont.

faisons allusion fait ressortir la progression qui s'est produite depuis quelques années dans la valeur des terres à la Foa, l'un des centres de colonisation de l'île. L'auteur de l'article, M. Camouilly a relevé, en ce qui concerne ce centre, des chiffres qui peuvent être considérés comme s'appliquant également à d'autres points de l'île et qui donnent une idée exacte de la plus-value acquise par la propriété foncière depuis que s'accentue dans la colonie le mouvement de la colonisation libre. Voici quelques exemples tirés de ce travail :

§ 1er. — *Petite propriété, moins de 20 hectares de terres à cultures.*

Lot n° 44 de la Foa-Méaré. Superficie 9 hectares 15 ares. Acquis du Domaine le 21 décembre 1882, moyennant 228 fr.

Vendu le 17 août 1888	650 fr.
— 11 mai 1890	1,800
— 23 juillet 1897	7,500

Lot n° 10. Grand Méaré. 6 hectares. Aliéné par le Domaine le 23 juin 1887. Gratuit.

Vendu le 23 mars 1890	2,300
— 5 juin 1893	6,000
— 30 décembre 1895	11,500

Lot n° 16. Grand Méaré. 10 hectares. Aliéné à titre gratuit vers 1888.

Vendu le 2 novembre 1891 avec un autre lot	5,592
— 25 — 1895 avec autre lot	8,000
— 1er septembre 1897, seul	10,000

Lot n° 17 de la Foa. 19 hectares, 52 ares. Aliéné par le Domaine à titre gratuit vers 1888.

Vendu le 17 novembre 1894	11,000

Lot n° 27 de la Foa-Méaré. 10 hectares, 48 ares, 56 centiares. Aliéné à titre gratuit vers 1880.

Vendu le 21 avril 1886	1,225
— 22 octobre 1896	14,000

§ 2. — *Moyenne propriété, moins de 100 hectares de terres à cultures.*

Terrain de 40 hectares à Fonwhari, sans numéro. Concédé à titre gratuit le 22 juillet 1880.

Vendu le 16 juin 1894	3,600
— 14 septembre 1897	7,000

Terrains de 42 hectares, 30 ares, lots nos 15 *bis* et 14 *bis*

de la Foa-Méaré. Aliénés par le Domaine le 6 décembre 1882, 1.010.80.

Vendu avec d'autres immeubles, le 5 décembre 1894.	43,200 fr.
Vendu seul le 1er mars 1897	40,000

§ 3. — *Grande propriété, au dessus de 100 hectares de terres à cultures.*

Terrain de 522 hectares, 80 ares à Fonwhari.

Acquis du Domaine le 7 juillet 1881	12,547 92
Vendu 1/2 le 8 septembre 1882	5,905
— 1/2 le 27 novembre 1889	9,000
— première 1/2 le 9 octobre 1889	9,000
— le tout le 26 février 1891	25,000
— — le 23 mars 1896	65,000

Ces plus-values sont la rémunération légitime des améliorations réalisées sur ces fonds par les détenteurs, car toutes ces propriétés avaient été bâties et sur une surface plus ou moins étendue, plantées en caféiers; et ces faits sont très encourageants pour les colons qui ne risquent plus aujourd'hui, si par hasard ils sont obligés de vendre leurs propriétés, de ne pas rentrer, tout au moins en grande partie, dans les dépenses de mise en valeur qu'ils ont faites.

Ces augmentations de valeur des terres de l'île ont une conséquence, pour le fisc dont les tarifs sont de plus en plus rémunérateurs. Le peuplement de la colonie en se développant amène aussi un développement parallèle dans le produit des impôts. La situation générale de la colonie profite donc de l'application du principe nouveau et s'améliore au fur et à mesure que cette application s'élargit.

Telle est assez brièvement rapportée l'histoire des débuts de la colonisation libre en Nouvelle-Calédonie. Nous avons cru utile de la retracer ici, d'abord parce que cette expérience en soi est fort intéressante, mais aussi parce qu'elle permet de faire quelques constatations ou réflexions d'une portée générale sur l'œuvre de mise en valeur de notre immense empire colonial. Plus tard, quand l'expérience se sera poursuivie et aura donné les résultats qu'elle promet aujourd'hui et qui probablement différeront singulièrement de ceux de la colonisation pénale, on pourra en faire l'étude au point de vue plus strictement économique; en ce moment cependant et telle qu'elle est, elle comporte plusieurs enseignements qu'il n'est pas

inutile de dégager. — Elle a prouvé qu'on pouvait trouver en France un élément encore assez nombreux pour peupler celles de nos colonies qui ont besoin d'habitants; mais qu'il faut réveiller ces vocations endormies et que pour cela le meilleur moyen est encore de s'adresser à des associations privées. Nos administrations publiques sont en effet peu aptes à cette tâche, qui exige chez ceux qui l'assument une véritable vocation, un véritable tempérament d'apôtre. — Il faut multiplier les brochures, les conférences, les articles de journaux et faire connaître au public les ressources économiques de pays dont jusqu'à ces dernières années il n'entendait parler qu'à l'occasion d'expéditions militaires. — En outre, ceux-là seuls qui possèdent un certain capital, dont le minimum varie suivant les colonies, doivent être encouragés à partir. D'autre part enfin, les associations de colons doivent faciliter l'établissement des nouveaux venus et leur éviter le plus possible les ennuis du début en leur fournissant aide et conseil.

Si l'initiative privée peut jouer un rôle important à la fois dans le recrutement et l'établissement des colons, l'administration en a un essentiel à remplir, c'est celui qui consiste à mettre le pays en mesure de recevoir ces colons, c'est-à-dire à le pourvoir des moyens de communication les plus commodes de façon à ce que l'écoulement des produits soit facile.

Ces conditions doivent être remplies si l'on veut avoir quelque chance de mener à bien l'entreprise du peuplement d'une colonie et de son exploitation agricole et commerciale de façon à en tirer tout le parti économique possible. C'est ce qu'on a fait en Nouvelle-Calédonie et au moment où tant de voix s'élèvent pour reprocher à notre pays de n'avoir aucune initiative et aucune méthode, il est agréable d'avoir à citer un exemple du contraire. Par une singulière ironie, il s'est trouvé du reste des critiques ardents à condamner cette œuvre et à en montrer peut-être un peu vite les points faibles. C'est ainsi que les quelques retours de colons que nous avons signalés ont été tout de suite représentés comme la preuve de l'échec du système, alors que l'examen des conditions dans lesquelles ils se sont produits n'aurait pas permis une conclusion pareille. Chaque jour donc on prêche, et nous approuvons largement cette propagande, les bienfaits de l'initiative privée; chaque jour on s'élève contre l'apathie de nos fonctionnaires et quand, par hasard, on rencontre une œuvre qui donne dans une assez large mesure satisfaction à ces desiderata légitimes, on la condamne sans examen.

On proclame bien haut des principes excellents, mais on se refuse à reconnaître leurs applications. L'habitude de tout critiquer, en toute occasion et avec une complaisance qu'on ne retrouve nulle part autant que chez nous, a fait du dénigrement la chose du monde la plus répandue, au moins en France. Notre domaine colonial, notre politique coloniale ont été dénigrés avec une grande violence. Nous reconnaissons que trop souvent la verve critique des journalistes avait, a même encore à s'exercer en ces matières; mais il faut savoir reconnaître les heureuses exceptions, surtout lorsqu'elles sont rares. Or ce qu'on fait en ce moment en Nouvelle-Calédonie, ou à Madagascar, comme du reste ce qui a été si merveilleusement fait en Tunisie, mérite d'être considéré avec justice. Si rien ne vient entraver l'œuvre qui depuis trois ans se poursuit avec tant d'ardeur dans notre colonie du Pacifique, ce pays atteindra d'ici quelques années la prospérité que toutes ses qualités naturelles auraient dû lui assurer depuis longtemps et l'Eden des forçats, suivant l'heureuse expression de M. Bernard [1], deviendra enfin l'Eden des honnêtes gens.

ÉDOUARD PAYEN.

1. Voir l'*Archipel de la Nouvelle-Calédonie*, thèse de doctorat ès lettres, par M. A. Bernard, Hachette, 1895.

LES CONSEILS DE PRÉFECTURE

ET

LES PROJETS DE RÉFORMES

Toute question administrative est aujourd'hui d'actualité. Les uns ne tarissent pas de critiques contre l'administration française, qu'ils en blâment la complexité tracassière ou qu'ils lui reprochent son inutilité dispendieuse. Les autres, mieux avisés, voient les avantages à côté des imperfections, songent plus aux réformes fécondes qu'aux critiques aveugles, et cherchent à améliorer, non à détruire.

Les préoccupations de cette nature ne tardent pas à passer du domaine de la théorie dans celui de la pratique, et à s'affirmer, sinon par des résultats, au moins par des faits. C'est au nombre de ces faits qu'il faut placer les nombreux projets de loi déposés pendant ces dernières années sur le bureau des Chambres, — en attendant que la sagesse des délibérations législatives nous permette de les placer au nombre des résultats.

Dans ces essais de réformes les conseils de préfecture tiennent une place importante. Ils ont été l'objet des critiques les plus injustes et des plaidoyers les plus exagérés; on les a attaqués et défendus avec un égal acharnement. C'est ainsi que, depuis dix ans surtout, l'attention du législateur a été, à diverses reprises, appelée sur eux. Mais jusqu'ici, si on a beaucoup proposé, on n'a presque rien fait; et la discussion reste ouverte sur cette question, l'une des plus délicates et peut-être des moins connues qui se puissent poser en matière administrative.

Remonter aux origines des conseils de préfecture pour bien marquer l'esprit et le point de départ de l'institution, constater dans son histoire et le grand nombre des progrès réclamés et le petit nombre des progrès réalisés; expliquer ainsi, en présence de l'état

actuel, les critiques formulées et les réformes projetées : tel est l'objet de cette étude.

I

Créés sous le Consulat, les conseils de préfecture sont nés en en même temps que les grands rouages qui devaient constituer dans la pensée du législateur de l'an VIII, et qui constituent encore, la machine administrative. Ils portent même à vrai dire plus spécialement la marque de l'époque. L'œuvre constitutionnelle du Consulat et de l'Empire a été beaucoup plus en effet une œuvre de restauration qu'une œuvre de création. Mais comme on l'a dit excellemment[1] « cette restauration était faite de main de maître. Elle combinait et adaptait avec un art singulier de refonte et d'appropriation les éléments de l'ancien régime et ceux des assemblées révolutionnaires pour en former un tout qui semblait convenir à merveille aux idées et aux traditions de cette France si vieille et si jeune à la fois ». Qu'est-ce donc que ce Conseil d'État de l'an VIII, sinon l'héritier direct du Conseil du roi de l'ancien régime? Mêmes dénominations et, en grande partie, mêmes attributions. La Cour des comptes de la loi de 1807 ne rappelle-t-elle pas à son tour, comme le démontrait le rapporteur lui-même, le conseiller d'État Defermon, les anciennes Chambres des comptes? Institutions renouvelées plus que nouvelles, rajeunies plus que créées, pour avoir été formées avec une puissance prodigieuse des pierres de l'édifice écroulé et du frais ciment des nouveaux principes.

Les conseils de préfecture paraissent avoir échappé à cette règle, et être sortis « tout armés du cerveau du Premier Consul ». Si l'on s'en tient aux apparences et au décor, rien n'est plus vrai : département, préfet, conseil de préfecture, ce sont là des organismes que l'on ne soupçonnait guère dans la France d'autrefois. Et rien n'est plus faux, si l'on sait pénétrer plus avant dans la réalité. Les formes de gouvernement changent bien plus souvent que le gouvernement lui-même ; il en est de même des institutions. En dépit de ce que croit la foule, parce qu'elle ne voit qu'à la surface, les institutions ne naissent pas en un jour : toutes ont des racines, plus ou moins cachées, mais profondes; de même que le présent ne peut manquer

1. Voir la *Revue des Deux Mondes* du 15 août 1892 : *Le conseil d'État et les projets de réforme*, par M. Varagnac.

d'avoir avec le passé des liens plus ou moins visibles, mais nombreux et indissolubles.

Or en l'an VIII, les conseils de préfecture sont l'application sous une forme nouvelle et plus parfaite d'une vieille théorie, ou mieux encore d'une vieille pratique du droit public français. Lorsqu'un gouvernement, sorti du chaos de ses origines, prend conscience de lui-même et de sa force, ses pouvoirs jusqu'alors confondus se divisent en se précisant. Et du jour où l'administration de la justice tend à devenir une branche distincte de la puissance publique et à se séparer du gouvernement, celui-ci cherche à soustraire son action propre au contrôle de l'autorité judiciaire. Cette autorité sera désormais seule compétente pour prononcer sur les contestations d'ordre privé qui s'élèvent entre les individus; mais il lui sera interdit de s'immiscer dans les contestations d'ordre public qui s'élèvent entre l'individu et l'État. Le souverain veut se réserver à lui-même, par l'exercice de sa justice retenue, le jugement des réclamations formées contre ses actes et les actes de ses fonctionnaires. De là des juridictions spéciales chargées précisément de prononcer sur ces conflits d'ordre public, de juger ce qu'on a appelé « le contentieux de l'administration ».

La France n'a pas échappé à cette loi [1].

Sous le régne de saint Louis nous voyons s'organiser la France judiciaire. Et quelques années plus tard, alors que s'organise sous Philippe le Bel la France administrative, les légistes de la couronne affirment déjà le principe de la séparation de juridiction. L'application suit de près; et, avec elle apparaissent, à côté des Parlements, juridictions ordinaires, les juridictions spéciales. Ce sont d'abord des juridictions financières. Voici la Chambre des comptes, dont la compétence s'étend sur « toutes choses et besognes quelconques touchant et regardant l'héritage du roi », c'est-à-dire le domaine de la couronne, la seule source alors des revenus publics. Puis bientôt, pour faire face aux charges croissantes, il devient nécessaire de recourir à l'impôt : et voici les cours des aides qui jugeront les contestations entre l'État et les redevables. Juridictions spéciales encore que les élections pour le contentieux des tailles, les greniers à sel pour le contentieux des gabelles, les juges des traites pour le contentieux des douanes, les bureaux des finances tenus par les tréso-

1. Voir *la Justice administrative* de M. Dareste, et la partie historique du beau *Traité de la Juridiction administrative* de M. Ed. Laferrière, vice-président honoraire du Conseil d'État, p. 137 et suiv.

riers de France et partageant avec la Chambre des comptes le contentieux des domaines. Enfin au-dessus de ces juridictions, les résumant et les dominant toutes, siège le Conseil du roi. Ainsi se dessinait dans la vieille France, sous la plume des légistes et sous la forme des juridictions spéciales, le principe qui donne au gouvernement comme corollaire du pouvoir et de la nécessité d'agir, le droit de juger les difficultés qui naissent de ses actes. Principe si essentiel, si intimement lié à l'essence de la souveraineté et si nécessaire à son exercice, qu'il se développe à mesure que la souveraineté même s'affermit. Les institutions nées de lui dépérissent si elles s'en écartent, tandis qu'il va jusqu'à s'exagérer sous ses formes changeantes.

Passons en effet de la France du XVIe siècle à la France moderne, alors qu'avec Richelieu et Louis XIV l'ancien régime arrive comme au terme de sa longue évolution. Chambres des comptes, Cours des aides, ont cessé en partie d'être dans la main du prince. La vénalité et l'hérédité des charges ont donné à leurs membres trop d'indépendance vis-à-vis de la couronne, les ont rendus trop étrangers aux choses du gouvernement. Ces juges, créés par défiance des juges de droit commun, qui siègent dans les Parlements, leur sont devenus peu à peu semblables. Et les mêmes causes qui leur avaient fait donner à eux seuls le contentieux administratif, le leur font progressivement enlever. En droit les juridictions spéciales existent encore; en fait la plupart de leurs attributions ont été absorbées par les deux corps qui constituent désormais les instruments véritables de la souveraineté : l'un, tout au haut de la hiérarchie, placé au sein du Conseil du roi, le Conseil d'État; l'autre, disséminé dans les provinces, pour y représenter le pouvoir central et y exercer la puissance politique, le corps des intendants. Le pouvoir de gouverner et d'administrer et le pouvoir de juger les conflits d'ordre public sont dès lors tellement unis, qu'ils sont concentrés dans les mêmes mains, exercés par les mêmes personnes : le roi ou son conseil d'État au centre, et, dans toutes les parties du royaume, les intendants au nom du roi et de son conseil.

Les conflits célèbres qui éclatèrent entre les intendants royaux et les Parlements, qu'ils devaient mater et maintenir dans l'obéissance, prouvent assez l'importance et le caractère de leur rôle. Dans leurs doléances, les Parlements s'indignaient contre ce qu'ils appelaient un « nouvel usage ». « Reçoivent vos parlements grand dommage d'un nouvel usage d'intendants qui sont envoyés ès ressorts

et étendue des dits parlements, près de messieurs les gouverneurs et lieutenants-généraux de Votre Majesté en ces provinces, ou qui sur autres sujets résident en icelles plusieurs années, fonctions qu'ils veulent tenir à vie. Ce qui est, sans édit, établir un chef et officier susprnuméraire de justice sans payer finance, exauctorant les chefs des compagnies subalternes, formant une espèce de justice, faisant appeler les parties en vertu de leurs mandements, et tenant greffiers.... » Et de fait, les pouvoirs des intendants ne résultaient guère alors d'autres textes que des commissions qui leur étaient données sous le sceau royal. La commission ainsi délivrée était pour chaque intendant sa charte : le nom de ces fonctionnaires avait d'ailleurs été tout d'abord, avant Richelieu et l'usage des missions permanentes, « commissaires départis du roi ». Des attributions multiples résultent pour l'intendant de la « commission » qui lui est conférée. Au nom du roi et du conseil, auquel il appartient le plus souvent, il inspecte les provinces, y remplit le rôle d'un officier de police et de finance, surveille les Parlements, et va jusqu'à contrôler la justice qu'ils rendent. Ce n'est pas tout. Peu à peu il hérite, comme nous le disions, des juridictions spéciales; aux attributions administratives il joint les attributions juridictionnelles. C'est lui qui prononce sur le contentieux des contributions directes, des douanes et des droits domaniaux, qu'il enlève aux Chambres des comptes et aux Cours des aides, ou partage avec elles. Les difficultés en matière de travaux publics et de voirie sont de sa compétence. Il juge les contestations qui s'élèvent à propos des services publics, et remplit dans les affaires militaires le rôle de nos conseils de revision. Son pouvoir ne tarde même pas à s'étendre à une partie de la tutelle des communes et aux contraventions de police. Ajoutons que sur toutes ces matières il décide en premier ressort, et l'appel est ouvert devant le Conseil du roi.

L'ancien régime exagérait ainsi, dans la fonction de l'intendant, la nécessité de soustraire la puissance publique au contrôle de l'autorité judiciaire. Mais les attributions respectives des corps et des fonctionnaires n'avaient pas en fait une netteté absolue. Les lignes de démarcation n'étaient pas toujours précises : le pouvoir central évoquait et les Parlements empiétaient. Il y avait alors plus de pratiques que de théories. Les théories se précisèrent sous la Révolution.

On commença par proclamer bien haut le principe de la séparation des pouvoirs, et jamais ne fut plus réitérée dans les lois la

défense aux tribunaux d'entreprendre sur les fonctions administratives. Que fit-on dans l'application? Les Parlements, le Conseil du roi, les intendants et les provinces furent tout d'abord confondus dans la destruction générale. Mais en supprimant les institutions, on ne supprime pas les nécessités qui les ont fait naître.

Lorsqu'il s'agit d'organiser dans les départements et les districts substitués aux anciennes circonscriptions un nouveau pouvoir local, on créa les directoires. Assemblées élues, les directoires étaient chargés d'administrer. Et le comité de l'Assemblée constituante proposa de confier le jugement des conflits d'ordre public à des tribunaux de département, véritables tribunaux d'administration. Ainsi se faisait jour un autre aspect de la séparation des pouvoirs, car s'il est indispensable de distinguer l'autorité judiciaire de l'autorité administrative, il est sage, dans l'autorité administrative de ne pas confondre celle qui agit et celle qui juge. Cette confusion, l'ancien régime l'avait faite, dans la personne surtout de l'intendant : là avait été l'exagération de son système. Allait-on enfin séparer le pouvoir de faire les actes publics du pouvoir de connaître des conflits qui en résultent, comme on avait dès longtemps séparé ce double pouvoir, de celui de prononcer sur les intérêts privés? Il était trop tôt. La défiance des hommes de 1789 vis-à-vis des tribunaux s'étendait à toutes les juridictions. Un certain Pezons, député du Tarn, s'écria qu'on allait rétablir les Cours des aides, et couvrir la France de juges. On confia donc aux directoires de département et de district des attributions contentieuses comme on leur avait confié des attributions administratives. C'était, en voulant les éviter, retomber dans les pratiques de la vieille monarchie. Comme elle, on confondait dans les mêmes mains l'action et la juridiction. Une seule différence : ce qui avait été la double fonction d'un individu nommé, devenait la double fonction d'une assemblée élue. L'avantage était assurément sur ce point à l'ancien état de choses.

Mais le principe nouveau qu'avait indiqué la proposition faite en 1790, n'était pas perdu. Une idée féconde germe toujours. Les directoires de département et de district, et les administrations élues qui succédèrent aux premiers en absorbant les seconds, conduisirent à l'anarchie gouvernementale. Destinés à l'administration et à la juridiction, ils se montrèrent également incapables de bien administrer et de bien juger. De bien administrer, parce qu'ils étaient des assemblées délibérantes, issues de l'élection, « sans lien

réel de subordination hiérarchique », et possédant malgré cela le pouvoir propre de décider; de bien juger, parce que ces juges élus étaient trop souvent des juges improvisés, et qu'on n'avait en outre aucun moyen de faire réformer les jugements qu'ils avaient rendus. De bien administrer et de bien juger tout ensemble, parce qu'enfin la confusion existait toujours entre ces deux pouvoirs et qu'ils se nuisaient réciproquement. Le moment était donc venu de puiser à la fois dans ce qui avait été et dans ce qui était pour faire œuvre nouvelle et durable. Sous l'ancien régime, administrer et juger étaient devenus le fait d'un seul; sous la Révolution, par une application inverse de la même confusion, administrer et juger étaient le fait de plusieurs. Rœderer va proclamer maintenant sa maxime trop souvent citée : administrer est le fait d'un seul, et juger le fait de plusieurs.

C'est la formule dont s'inspire la loi du 28 pluviôse an VIII, qui a créé les conseils de préfecture.

Il y aura désormais dans chaque département : un préfet, un conseil de préfecture, un conseil général. Le conseil général, qui devait prendre dans la suite de si heureux développements et devenir le représentant véritable des intérêts locaux, n'est encore qu'une assemblée de fonctionnaires nommés; sa mission unique est une mission d'ordre financier, et des trois nouveaux rouages il est alors le moins important. L'administration est réservée exclusivement au préfet; délégué du pouvoir central, il agit. Et c'est au conseil de préfecture qu'il appartient de connaître des litiges administratifs et de statuer comme juge. « Remettre le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture a paru nécessaire pour ménager au préfet le temps que demande l'administration, pour garantir aux personnes intéressées qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureaux, pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, de ses règles, de ses formes, pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut guère attendre du jugement porté par un seul homme [1]... »

De même que le préfet est l'héritier des pouvoirs administratifs des intendants de l'ancien régime, des directoires de l'Assemblée constituante, des administrations élues de l'an III, de même le conseil de préfecture hérite de leurs pouvoirs contentieux. Action et

1. Rœderer : *Exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII.*

juridiction naguère unies et confondues sont séparées; à côté d'un administrateur unique apparaît comme un tribunal d'administration. Les arrêtés que rend ce tribunal peuvent être déférés, comme jadis les décisions de l'intendant, au Conseil d'État, ou plus exactement au souverain en son Conseil. Mais ils ont la force exécutoire par eux-mêmes et sans mandement de l'autorité judiciaire. Cette juridiction du premier degré n'est cependant pas la juridiction ordinaire des litiges administratifs. Les seuls conflits sur lesquels elle prononce lui sont expressément déférés par la loi. Sa compétence est par là même mieux définie que celle des juridictions antérieures; elle est aussi, au début surtout, moins étendue. Mais ce qu'il importe de constater c'est qu'elle est du même ordre. Elle affirme ainsi la filiation qui a conduit de l'organisation administrative de Philippe le Bel à l'organisation administrative de l'an VIII, des juridictions spéciales et des chevauchées des maîtres des requêtes à la fonction des intendants, des intendants aux directoires, des directoires aux préfets et aux conseils de préfecture : filiation heureuse, si elle a été lente et complexe, et qu'il convenait tout d'abord de mettre en lumière.

II

La séparation entre le pouvoir de juger et le pouvoir d'agir semblait donc d'autant plus profonde que la confusion avait été précédemment plus grande. Le conseil de préfecture n'était bien, dans l'esprit du législateur de l'an VIII, qu'un tribunal administratif placé au chef-lieu du département. Ses seules attributions, aux termes de la loi de pluviôse, étaient des attributions contentieuses. Prononcer sur les demandes en décharge ou en réduction des contributions directes, sur les difficultés entre les entrepreneurs de travaux publics et l'État, sur les dommages produits par ces travaux publics, sur certaines contestations en matière de voirie, sur les autorisations de plaider sollicitées par les communes, c'était toute l'étendue, très limitée, de sa compétence. Cette compétence purement juridictionnelle s'accrut, il est vrai, dans la suite, de tout l'apport des lois spéciales qui développèrent ces attributions primitives, comme en matière de voirie, ou en créèrent de nouvelles, comme en matière d'élections. Et, tout le cours du siècle, le nombre des affaires contentieuses sur lesquelles le conseil de préfecture devait être appelé à statuer a été augmenté progressivement. Mais si excellente qu'une réforme soit dans son principe, et si heureuse que paraisse une

institution nouvelle, il est rare qu'on atteigne en une seule fois le but poursuivi. L'application est presque toujours moins parfaite que la conception; et souvent, par nécessité même, elle s'en écarte un peu. C'est précisément ce qui arriva.

La loi de pluviôse marque avec netteté la place des conseils de préfecture dans l'organisation générale et précise admirablement le caractère de leur rôle. Mais, après avoir institué le corps, elle ne songe pas à en régler le fonctionnement. Des règles de procédure sont indispensables aux tribunaux pour qu'ils puissent rendre la justice : à ces tribunaux d'un ordre particulier, on n'en donne aucune. Il faudra qu'au-dessus d'eux le gouvernement en Conseil d'État s'efforce de remplacer par sa jurisprudence la lacune de la loi, et d'empêcher par son contrôle les écarts, les hésitations ou les erreurs de la juridiction du premier degré. Ce n'est pas tout. Certaines formes peuvent seules assurer aux juges la sagesse de leurs décisions et surtout la confiance de leurs justiciables. Ces formes, débats oraux, audiences publiques, présence du ministère public, n'existent pas, à l'origine, pour les conseils de préfecture. Et le Conseil d'État, qui peut dans une certaine mesure combler la première lacune, est impuissant, en souffrant lui-même, à combler la seconde. C'est ainsi que l'application avait été moins parfaite que la conception.

Comment et pourquoi s'en est-elle également écartée?

D'après la rigueur des principes, les conseils de préfecture étaient destinés à rester toujours dans leur rôle unique de juridiction contentieuse. Il ne devait plus y avoir entre le pouvoir d'agir et le pouvoir de juger aucune confusion, ni même aucun contact possible. Mais les théories les meilleures deviennent nuisibles quand on les exagère; il faut savoir tempérer dans la pratique ce qu'elles ont parfois de trop absolu. S'il est sage de ne pas donner le jugement des conflits administratifs à des administrateurs, il ne s'ensuit pas qu'il soit indispensable de le donner à des hommes qui n'ont aucune connaissance des procédés et des nécessités de l'administration active. Entre cette action et cette juridiction, il faut éviter toute confusion et non tout rapprochement, car on ne saurait rompre sans préjudice pour l'une et l'autre, tous les liens qui doivent, sans les confondre, au moins les unir. La force des choses amenait donc à faire une brèche à l'axiome fondamental que Rœderer avait proclamé comme la base de la réorganisation des pouvoirs.

Les juges administratifs doivent rester plus intimement liés au gouvernement que les magistrats d'ordre judiciaire : Les conseillers de préfecture, nommés par le souverain, sont révocables par lui; pas d'inamovibilité. L'action et la juridiction séparées doivent conserver quelques contacts. Le préfet, agent de l'administration active, a la présidence, avec voix prépondérante, du conseil de préfecture, agent de l'administration juridictionnelle. Dans le même ordre d'idées, la suppléance des conseillers de préfecture est donnée aux conseillers généraux, à la condition seule qu'ils ne siègent pas dans les tribunaux judiciaires. Puis à mesure qu'on s'éloigne des origines, la brèche s'ouvre davantage. En l'an XII, les abus du système précédent sont encore présents au souvenir, et l'on se défie des assemblées délibérantes. On se refuse à donner à ces conseils de préfecture des attributions purement administraves[1]. Mais quand la période normale et nécessaire de réaction est passée, et que les esprits jugent avec une impartialité plus grande parce que les abus sont plus lointains, ce qu'on peut attendre d'un corps délibérant, les conseils de préfecture deviennent rapidement un des rouages de l'action, comme ils avaient été, et en même temps qu'ils restent, le rouage de la juridiction.

On avait d'ailleurs pour s'engager dans cette voie un précieux exemple dans la constitution même. Le Conseil d'État n'était pas seulement en effet une cour suprême administrative[2]; il était encore placé auprès du gouvernement, comme autrefois sous l'ancien régime, pour donner des avis et prendre ainsi part à la direction des affaires publiques. Ne devenait-il pas naturel de mettre dès lors à côté du préfet, qui était le gouvernement local, une assemblée du même genre, chargée de l'éclairer et de l'assister dans ses fonctions; et de confier ce rôle dans chaque département au conseil de préfecture, comme on l'avait confié au sommet de la hiérarchie au Conseil d'État? Et c'est ainsi que naissent progressivement, sans proclamation de principe, mais par une assimilation logique et utile, les attributions consultatives du conseil de préfecture. Le tribunal

1. Tout au plus peut-on considérer les autorisations de plaider, placées dans la compétence des conseils de préfecture par la loi de pluviôse, comme une attribution d'ordre aussi administratif que juridictionnel.

2. Il faut remarquer cependant que jusqu'en 1872, et sauf une courte interruption en 1848, le Conseil d'État, même jugeant au contentieux, n'avait pas un pouvoir de décision propre. Il agissait comme conseil du souverain plutôt que comme cour administrative même en tant que juridiction. Les conseils de préfecture ont eu au contraire dès l'origine un pouvoir de décision propre au contentieux, et cela s'expliquait, car ils ne jugeaient qu'en premier ressort.

administratif ne se transforme pas; mais dans son sein se dessine et grandit, ce qu'on croyait proscrit à jamais, au moins dans les provinces, une assemblée délibérante d'administration. Toutefois, et c'est l'essentiel, cette assemblée ne peut qu'émettre des avis. Dans un très petit nombre de cas les conseils de préfecture auront un pouvoir de décision propre en matière administrative; presque toujours ils n'auront qu'un pouvoir consultatif. L'assemblée prend part à la décision, sans décider elle-même ; conseille l'action, sans agir; éclaire l'administration, sans administrer. Par là on évite de retomber dans les abus signalés à juste titre par Rœderer. Le préfet peut toujours demander un avis à son conseil; souvent il est obligé de le faire; il n'est presque jamais obligé de se conformer à l'avis qu'il a reçu. Quelle garantie plus grande pour l'administration et les administrés? Mais on alla plus loin. Les conseils de préfecture participaient à l'action, d'une manière collective; on ne tarda pas à demander à leurs membres d'y participer d'une manière individuelle. Et voici que le conseiller devient le collaborateur, coopérant avec le préfet, soit par la signature des pièces, soit par sa présence aux conseils de revision, pouvant même être appelé à le remplacer au besoin.

Enfin entre ces attributions consultatives et les attributions contentieuses primitives, s'ajoute bientôt une troisième classe d'affaires qui étend à nouveau la compétence des conseils de préfecture. Il appartiendra à ces conseils d'apurer les comptes des receveurs des communes, des hospices et bureaux de bienfaisance et d'un grand nombre de comptables publics. Leur décision est susceptible d'appel, non au Conseil d'État, mais à la Cour des comptes. Attributions financières presque aussi administratives que juridictionnelles : juridictionnelles par le mode de procéder, qui est un jugement; administratives, par l'objet et le caractère du jugement, qui intervient d'office sur des matières de comptabilité publique.

Très rapidement les conseils de préfecture se sont donc écartés du principe qui les avait fait naître; ou mieux, ils en ont élargi l'esprit. Très rapidement leur physionomie simple s'est compliquée, et a revêtu le triple caractère qu'elle devait conserver dans la suite. C'est dans ces trois ordres d'attributions que la compétence des conseils va s'étendre désormais, sans règle, au hasard des lois nouvelles. Mais en même temps, et dès la Restauration, surgissent contre la juridiction administrative tout entière, des critiques et des attaques. Les conseils de préfecture n'y peuvent échapper. Critiques justifiées

ou exagérées, attaques de fond ou de détail, il s'agit de savoir, avant d'arriver à l'état actuel, quelle influence ces critiques et ces attaques ont eu sur le développement de l'institution.

III

Malgré l'extension de leur compétence, les conseils de préfecture étaient toujours essentiellement ce que les avait faits la loi du 28 pluviôse. Leur rôle de juridiction n'était ni effacé ni même diminué par les attributions consultatives et financières qu'ils reçurent, en quelque sorte par surcroît, et parce qu'ils se trouvaient là pour les recevoir. Aux yeux de l'opinion publique surtout, ces attributions nouvelles, dont le domaine s'étendait exclusivement aux choses de l'administration, ne pouvaient avoir qu'une importance secondaire et toute relative aux attributions juridictionnelles qui touchaient à la fois aux choses de l'administration et aux droits des particuliers. Certes, il est de l'intérêt général, et par là même indirectement de l'intérêt de chacun, d'assurer la sagesse des décisions de l'autorité agissante, et d'exiger dans le maniement des deniers publics l'ordre et la régularité. Mais les intérêts privés sont directement et immédiatement en jeu quand il s'agit de rendre la justice administrative, comme toute justice. Il leur faut dès lors devant les juges les garanties auxquelles ils ont droit, et qu'ils réclament hautement, si on a omis de les leur donner, par cette opinion publique qui est leur organe. C'est donc tout naturellement le juge qui devait, dans les conseils de préfecture, prêter le plus facilement à la critique, et, si on attaquait l'institution tout entière, recevoir les premiers coups. On n'a pas oublié d'ailleurs que la loi de pluviôse n'avait pas réglé le fonctionnement du tribunal administratif qu'elle avait créé. Elle avait indiqué avec précision sur quelles contestations les conseils seraient appelés à prononcer, sans indiquer de quelle manière et d'après quelles méthodes ils prononceraient. Or les garanties que le justiciable attend de la justice résident moins dans l'étendue de la compétence que dans les formes et dans la procédure. C'était là le point faible sur lequel devait porter le premier effort des réformateurs.

A cette constatation il importe d'en joindre immédiatement une autre. Les critiques qu'on pouvait adresser alors à la juridiction des conseils de préfecture s'adressaient en partie, mais avec plus de

force, parce qu'il personnifiait mieux la juridiction administrative, au Conseil d'État; et, c'est à ce corps, placé plus haut et plus en vue, qu'on les adressa tout d'abord. Ainsi, sous la Restauration, tandis que l'institution du Conseil d'Etat subissait la crise la plus violente de son histoire[1], les questions relatives aux conseils de préfecture passèrent au second plan.

Au commencement de 1826 cependant, le ministre de la justice consulta les comités réunis du contentieux et de l'intérieur, au Conseil d'Etat, sur les points suivants : était-il possible d'adapter aux décisions des conseils de préfecture le mandement exécutoire employé par les tribunaux civils, et d'ajouter à l'instruction écrite le droit pour les parties de présenter des observations orales à l'audience? On essayait de combler ainsi, par une assimilation avec les formes de la justice ordinaire, une des lacunes de la loi de pluviôse. Le 4 février 1826, les comités consultés répondaient négativement, et étaient d'avis, s'il y avait quelque chose d'utile à faire en ce sens, d'avoir recours à un règlement général et non à des dispositions détachées. Ce fut tout. Lorsque le gouvernement de Juillet remplaça celui de la Restauration, la question restait entière. C'est pourtant dans cette même période que diverses ordonnances établirent aux colonies les conseils du contentieux, sortes de conseils de préfecture d'outre-mer. Et, chose curieuse, ces règles de procédure qui manquaient aux conseils de la métropole pour assurer leur fonctionnement équitable, on les donna aux conseils coloniaux. Nés plus tard, ces derniers arrivaient immédiatement à une organisation plus complète, que les autres devaient encore attendre longtemps. Tant il est vrai qu'il est souvent plus facile de créer que de réformer..

Avec la monarchie de Juillet, le parti libéral qui avait si violemment combattu le Conseil d'Etat et la juridiction administrative, et demandé leur suppression, prenait la direction des affaires publiques. Il ne supprima rien. Une fois de plus la situation avait changé les hommes, au lieu d'être changée par eux. Et, sauf aux époques de révolution profonde, les institutions ne sont jamais tant en sûreté qu'au jour où le pouvoir de les détruire appartient à ceux qui réclamaient leur destruction, alors qu'ils étaient impuissants à l'entreprendre.

Mais, si l'on ne supprima pas, on s'efforça d'améliorer. Un arrêté

1. Voir Laferrière, *op. cit.*, p. 226 et suiv.; et les articles cités plus haut, de M. Varagnac, dans la *Revue des Deux Mondes*.

du comte d'Argout, du 7 octobre 1831, chargeait une commission, présidée par M. Allent, de préparer « un projet de loi sur la réforme à introduire dans l'organisation, les attributions et la procédure des conseils de préfecture ». La première décision qu'on prit fut d'ajourner les travaux. Une autre commission s'occupait spécialement du Conseil d'Etat : on ne pouvait réorganiser la juridiction du premier degré qu'après la juridiction supérieure. Malheureusement, la loi sur le Conseil d'Etat se fit attendre jusqu'au 19 juillet 1845. Deux ordonnances de 1831 avaient répondu aux critiques les plus pressantes ; la loi du 19 juillet les confirma et en développa l'esprit. Ce ne fut donc qu'en 1846 qu'il devint possible de s'occuper utilement des conseils de préfecture. M. de Broglie présida une nouvelle commission qui se mit à l'œuvre. L'année suivante, elle présenta au Conseil d'Etat un projet de loi qui fut discuté en assemblée générale. Il allait être soumis à l'approbation des Chambres, et l'on semblait avoir atteint le terme de tant d'incertitudes, d'hésitations et de recherches, quand le mouvement de février éclata.

Nulle époque n'a été plus féconde en projets et en innovations que la République de 1848. On songea à établir des tribunaux administratifs départementaux, et au-dessus d'eux un tribunal administratif supérieur, ayant un pouvoir de décision propre, et qui aurait été véritablement et uniquement une cour administrative. Mais il fallut reconnaître que l'application de ces idées était moins du domaine de la Constitution que du domaine des lois. La Constitution se contenta d'affirmer et de maintenir l'existence des conseils de préfecture. « Il y aura dans chaque département, dit son article 77, un préfet, un conseil général, un conseil de préfecture. » Les questions d'organisation, de composition, de nomination et de révocation des membres, de modes de procéder, furent laissées au pouvoir législatif. Le Conseil d'Etat les examina et les discuta dans un projet de loi, adopté par lui le 9 avril 1851, et auquel M. Boulatignier a attaché son nom comme rapporteur.

Le projet de loi augmentait tout d'abord le traitement des conseillers de préfecture, dans le but de « permettre de choisir des membres plus éclairés, pouvant d'ailleurs consacrer tout leur temps et toutes leurs forces à l'accomplissement de leurs fonctions. » La suppléance était instituée à titre permanent, et confiée à des hommes « capables » qui pourraient se prévaloir des services rendus pour devenir plus tard titulaires. On enlevait au préfet le droit, que la loi de pluviôse lui avait si imprudemment conféré, de siéger dans

les séances contentieuses et de les présider avec voix prépondérante. Ainsi « l'indépendance de la justice administrative serait mieux établie aux yeux du public, et la juridiction des conseils de préfecture y gagnerait en autorité morale et en considération ». Le préfet était remplacé par un vice-président, mais continuait à présider les séances administratives, où les mêmes raisons de l'éloigner n'existaient pas. Moins pour sauvegarder les intérêts de l'administration que pour parler au nom de la loi, un ministère public était institué et prenait le nom de commissaire du gouvernement. La création de ce nouveau rouage devenait d'ailleurs indispensable, car on proclamait la publicité des audiences, et la faculté pour les parties de présenter, soit directement, soit par avocat ou par mandataire, des observations orales.

Sans accorder aux juges l'inamovibilité, qui lui paraissait contraire au rôle de la juridiction administrative, le projet entourait leur nomination et leur révocation de garanties réelles et créait avec leurs fonctions des incompatibilités nombreuses. Nul ne pouvait être nommé conseiller s'il n'avait vingt-cinq ans et ne produisait un diplôme de licencié en droit, ou ne justifiait avoir été attaché à un service public pendant un certain nombre d'années. Et nul conseiller ne pouvait être révoqué sans l'avis d'une commission siégeant au Ministère de l'intérieur. Quelques dispositions, relatives à la procédure, s'inspiraient du principe qui veut « qu'on écarte de la juridiction administrative l'appareil des formes trop compliquées, en lui imposant cependant des règles dont l'ensemble constitue tout un système de garanties ». Mais ces dispositions s'inspiraient trop de ce principe et poussaient la simplicité jusqu'à l'insuffisance. — Il n'était rien innové de considérable en ce qui touche les attributions [1].

Comme on le voit, le projet de 1851 apportait à l'organisation des conseils de préfecture des réformes profondes, et répondait ainsi, sans combler toutes les lacunes, à bien des critiques. Il semblait qu'on n'avait rien perdu par la longue attente. La loi élaborée par le Conseil d'Etat venait d'être présentée à l'Assemblée législative. Déjà une commission, sur le rapport de M. de Larcy, en avait adopté les plus grandes lignes. On allait aboutir, lorsque survint le Deux Décembre.

1. Les citations faites au cours de cette rapide analyse du projet de 1851, sont tirées du rapport très étendu de M. Boulatignier, auquel nous avons eu plusieurs fois recours pour cette étude.

Pour la seconde fois les événements politiques avaient arrêté les réformes.

Depuis un demi-siècle, les conseils de préfecture avaient vécu sur les bases étroites de la loi de pluviôse; et, depuis un demi-siècle, ces bases avaient été chaque jour plus insuffisantes, parce que chaque jour avait apporté quelque nouvelle attribution contentieuse et élargi le cercle de la compétence. La connaissance de certaines contestations électorales, donnée aux conseils de préfecture sous la monarchie de Juillet, alors qu'on avait étendu aux conseils locaux le système de l'élection, avait surtout contribué à rendre les lacunes et les imperfections plus sensibles. C'est qu'à ces matières, en effet, s'attachait un intérêt politique. Aussi, plus les réformes avaient tardé, plus le besoin en était devenu pressant; et le développement des attributions avait précisément fait ressortir les vices de l'organisation.

L'œuvre interrompue par le coup d'état ne pouvait donc manquer d'être reprise. Néanmoins, l'Empire, qui ne prêta tout d'abord qu'une oreille distraite à l'opinion libérale, ne se hâta pas d'aviser. Les griefs qu'on formulait contre l'institution des conseils de préfecture restèrent dix ans sans effet. On avait renoncé à réclamer des réformes jamais réalisées, et l'on demandait nettement la suppression, quand fut rendu le décret du 30 décembre 1862. C'était la réalisation tardive de quelques-unes des réformes proposées en 1851 : publicité des audiences, droit pour les parties de présenter des observations orales en personne ou par mandataire, création d'un secrétaire-greffier, institution d'un ministère public dont les fonctions étaient confiées au secrétaire général de la préfecture. Mais le décret de 1862 ne pouvait trancher toutes les questions; son domaine restait circonscrit et son effet provisoire; il fallait la sanction et l'intervention de la loi. Et comme jadis la loi du 19 juillet 1845 avait confirmé pour le Conseil d'Etat les ordonnances de 1831, la loi du 11 juin 1865 confirma et développa pour les conseils de préfecture le décret de 1862. Elle fit plus, et ajouta quelques dispositions nouvelles. C'est à elle qu'il faut faire remonter notamment l'institution des vice-présidents des conseils. Elle mit ainsi en pratique une idée préconisée déjà en 1851; mais elle s'arrêta à mi-route, et laissa aux préfets le droit de présider, quand ils le voudraient, les séances contentieuses. Enfin, sans les édicter elle-même, elle promit des règles de procédure. Ces règles devaient faire l'objet d'une loi spéciale, et, provisoirement, car on était

pressé, d'un règlement d'administration publique. Le règlement porte la date du 11 juillet 1865. Dès 1868, une enquête fut entreprise pour servir de base à la loi; le Conseil d'État élabora le projet, l'adopta à la fin de mai 1870, et, le 10 juin, le Sénat en fut saisi. On sait quels tristes événements surgirent alors sans laisser le temps de le discuter. Le provisoire allait durer longtemps : la loi de procédure promise en 1865, mais attendue pendant près d'un siècle, ne fut rendue que le 22 juillet 1889.

La période du second Empire n'avait pourtant pas été infructueuse; on avait fait un pas en avant. Avait-il suffi à désarmer l'opinion libérale? On put croire un instant que non. Déjà dans la discussion de la loi de 1865, MM. Bethmont et Ernest Picard avaient proposé par voie d'amendement la suppression des conseils de préfecture. Grâce aux efforts communs du rapporteur de la commission et de M. Boulatignier, l'amendement ne fut pas adopté. La même idée se fit jour, — et avec plus de force parce qu'elle se rattachait à tout un système, — en 1872, dans les délibérations de l'assemblée nationale. Sous prétexte de décentraliser, la commission de décentralisation, qui eut alors d'excellentes initiatives, crut devoir réclamer l'abolition de la juridiction administrative, comme si celle-ci pouvait nuire aux libertés locales! Elle rédigea et déposa le 14 juin 1872 un projet de loi qui commençait par supprimer les conseils de préfecture. La suppression du Conseil d'État comme cour administrative eût logiquement suivi. Les attributions contentieuses des conseils de préfecture auraient été renvoyées pour la plupart à l'autorité judiciaire. Singulier retour en arrière, qui nous ramenait non seulement au delà de l'an VIII, mais aux époques lointaines où les pouvoirs étaient encore confondus! L'Assemblée nationale fit justice de ces projets, qui n'étaient que d'irréalisables utopies. Loin de supprimer le Conseil d'État, elle lui donna cette loi du 24 mai 1872, qui est restée sa charte. Et sans s'occuper des conseils de préfecture, elle les laissa vivre comme une institution nécessaire, implantée dans notre sol par des services déjà longs, et intimément liée au mécanisme de l'administration française.

IV

Ce fut le dernier assaut livré au principe même de la juridiction administrative. Ce principe, dont nous avons montré les origines

lointaines, n'est plus guère discuté de nos jours. La plupart de ses adversaires ont été amenés à reconnaître qu'il fallait placer entre la puissance publique et les droits privés un juge chargé de prononcer sur leurs conflits, tout en sauvegardant et les nécessités de l'une et la légitimité des autres. Supprimer ce juge, c'est livrer les droits privés à l'arbitraire de la puissance publique; et le confondre avec le pouvoir judiciaire, c'est risquer de mettre la puissance publique à la merci des droits privés.

Mais l'opinion, devenue favorable dans sa presque unanimité à la juridiction administrative, a continué à se montrer sévère pour les conseils de préfecture. Ils sont devenus en quelque sorte le point de mire des critiques qu'on adressait autrefois plus au principe qu'aux applications, et plus au Conseil d'État qu'à eux-mêmes. Et tandis qu'on ne parle plus du Conseil d'État que pour demander l'extension de son rôle et de son influence, on réclame au contraire de nouvelles et profondes réformes dans l'organisation des conseils de préfecture.

C'est qu'en réalité on n'a changé que peu de choses à l'organisation des conseils de préfecture depuis l'an VIII, et on a changé beaucoup à leurs attributions primitives : au gré de l'opinion, c'est à l'inverse qu'il eût fallu agir. Malgré les progrès réalisés en 1862 et en 1865, le justiciable reproche à ce tribunal administratif de ne pas offrir assez de garanties pour les droits privés.

On a institué un vice-président, mais le préfet, chef de l'administration active, conserve le droit de présider les séances coutentieuses où sont discutés les actes de cette administration. On a créé un ministère public, mais les fonctions en sont exercées par le secrétaire général de la préfecture, qui participe ainsi à la juridiction après avoir participé à l'action. On a établi une suppléance, mais cette suppléance est confiée aux membres du conseil général, que rien ne prépare à rendre la justice. Et que faut-il attendre des conseillers de préfecture eux-mêmes? On a entouré leur nomination de certaines garanties, vingt-cinq ans d'âge, la licence en droit, ou un stage de plusieurs années dans des fonctions publiques déterminées. Mais ils sont presque toujours choisis parmi les licenciés à peine sortis de l'école, qui peuvent ne connaître qu'imparfaitement toutes les règles si complexes du droit administratif, et être tout à fait étrangers à leurs applications si variées. On a augmenté les traitements, mais ils sont encore parmi les plus modestes des fonctions administratives.

Aussi le jeune conseiller considère son poste comme un poste de

début, où l'effort doit consister moins à apprendre le métier qu'à en sortir. Subordonné au préfet, il est tenté d'être plus fonctionnaire que magistrat, et plus soucieux de bien servir que de bien juger. Et voici que la fonction juridictionnelle, la plus haute et la plus délicate de toute fonction, devient comme le stage de la fonction administrative.

Ce n'est pas tout. Le conseiller ainsi recruté, peu porté à donner le meilleur de son temps et de son travail au plus noble de sa mission, est surchargé d'occupations de toutes sortes. Depuis l'an VIII, tandis que les réformes aboutissaient avec tant de peine aux quelques progrès réalisés en 1865, le cercle des attributions s'est élargi sans cesse et sans bruit. Des lois éparses, sans lien entre elles, ajoutant chacune « une pierre à l'édifice » ont allongé la liste des affaires soumises aux conseils de préfecture dans les trois ordres : contentieux, financier, consultatif, où ils ont à intervenir. Les attributions du corps consultatif sont illimitées. Les contestations, sur lesquelles prononce le tribunal administratif, ont augmenté de jour en jour. Juge des 300000 réclamations annuelles en matière de contributions directes et de taxes assimilées, il connaît encore, et entre autres conflits, des procès électoraux les plus délicats, concernant les élections des conseillers municipaux et d'arrondissement, des maires et des adjoints, des délégués sénatoriaux, des prud'hommes. Avec les attributions collectives se sont développées les attributions individuelles. Non seulement le conseiller juge et donne des avis, il agit; et son rôle peut aussi bien consister à remplacer le préfet ou le secrétaire général, qu'à donner 1200 ou 1500 signatures par jour. Comme on l'a dit [1], « ses connaissances doivent embrasser toutes les parties de l'administration française; il faut qu'il soit jurisconsulte, comptable, ou administrateur de premier ordre, sous peine de rester au-dessous de sa tâche ».

Qu'on mette maintenant en regard d'un tel rôle, si étendu et si complexe, l'institution si imparfaite et si modeste dans son organisation chargée de le remplir. On peut deviner les résultats. Les services qu'elle rend à l'administration sont médiocres; et pour ces services médiocres, on compromet la bonne justice, on laisse sans garanties vraies les droits privés et les justiciables. Que de décisions mal fondées, attaquées par la voie de l'appel devant la juridiction supérieure du Conseil d'État, et annulées!

1. Voir la *Revue d'administration*, juin et juillet 1887 : Les conseils de préfecture, par un ancien conseiller de préfecture.

Telles sont les critiques que l'opinion publique adresse à l'institution des conseils de préfecture, critiques fondées sur une situation exacte, mais exagérées dans les conséquences qu'on tire. Car, s'il est vrai que l'organisation est si imparfaite, les services rendus sont encore plus nombreux qu'on ne dit, et meilleure qu'on ne croit est la juridiction.

C'est néanmoins le gouvernement qui a pris l'initiative de nouvelles réformes, en déposant, dès le 25 juin 1887, sur le bureau de la Chambre, un projet de loi qui modifiait profondément l'organisation actuelle. On cherchait sans doute à élever le niveau de la fonction de conseiller : ainsi, ceux qui l'occuperaient en auraient une idée plus haute, devraient présenter plus de garanties pour y rentrer, et mettre moins d'empressement à en sortir. Un tel résultat, si nécessaire à poursuivre, ne pouvait être atteint que par une augmentation sensible des traitements. Mais on ne cherchait pas moins, tout en voulant améliorer l'institution, à en rendre le fonctionnement plus simple et moins coûteux. Faire une situation meilleure aux conseillers était le premier but; mais ne pas augmenter, diminuer même les charges imposées par les conseils, était le second. Les préoccupations financières se dressaient à côté des réformes et les dominaient. Il fallait concilier deux nécessités contraires, et satisfaire le justiciable sans mécontenter le contribuable. Comment le projet de 1887 parvenait-il à résoudre un problème si mal posé?

Encore une fois, par un bouleversement profond et ingénieux. Les conseils de préfecture départementaux sont supprimés et remplacés par des conseils régionaux, au nombre de 22. Ces conseils et leurs membres perdent toute attribution administrative et consultative, et ne gardent que leurs attributions contentieuses et de comptabilité : ils deviennent uniquement des tribunaux et des juges d'administration. Cette double réforme essentielle qui est à la base du projet de loi permet d'en réaliser d'autres. La diminution du nombre des conseils entraîne la diminution du nombre des conseillers; on pourra donc faire à ceux-ci une situation meilleure, et on la fait en élevant les traitements, qui oscilleront entre un minimum de 5000 francs et un maximum de 8000 francs. Et si le nombre des affaires qu'auront à juger les tribunaux régionaux s'élève dans une proportion considérable, la suppression des attributions administratives semble devoir laisser aux magistrats tout le temps nécessaire à ces affaires contentieuses. D'ailleurs chaque conseil comprend deux ou trois conseillers titulaires et deux

suppléants : la suppléance, conférée jadis aux membres des conseils généraux, devient un titre fixe et comme le stage du titulariat. Les circonscriptions nouvelles ne concordant plus avec les circonscriptions départementales, le préfet perd le droit de présider le conseil, et le secrétaire général d'y exercer les fonctions de ministère public. Chacun de ces vingt-deux tribunaux aura un président dont la mission unique sera de présider, et un commissaire du gouvernement, dont la mission unique sera de conclure; on répond par là au vœu déclaré de l'opinion. Enfin, pour alléger le rôle des audiences, on renvoie à l'autorité judiciaire ou à l'administration, un petit nombre de contestations sur lesquelles prononçaient les conseils de préfecture. Dans le même ordre d'idées on admet que les conseils ainsi réorganisés statueront pour certains procès en dernier ressort, notamment en matière d'élections municipales, sans appel au Conseil d'État. On maintient dans tous les cas le recours en annulation pour vice de forme [1].

Ce projet portait atteinte à un principe consacré en l'an VIII et établi sous la Révolution : la division de la France administrative en départements. Par contre — il est intéressant de le remarquer, — il était un retour à un autre principe de l'an VIII, celui-là même qu'avait proclamé Rœderer comme le fondement de la loi de pluviôse : la séparation entre la fonction de juge administratif et la fonction d'administrateur. On appliquait ce principe, car tout contact entre ces deux fonctions était supprimé; mais on l'appliquait avec plus de rigueur, car, par les circonscriptions nouvelles, tout contact devenait impossible. Les conseils régionaux n'étaient plus que des tribunaux, et les conseillers que des juges, comme en l'an VIII, mais avec une idée plus haute de la fonction juridictionnelle, et un écart plus grand, trop grand peut-être, entre cette fonction et la fonction administrative.

De si graves innovations n'étaient-elles pas dangereuses ou inapplicables? Ce fut l'opinion du Conseil d'État, qui fut consulté, et qui, par ses triples attributions, législatives, administratives et contentieuses, était tout désigné d'ailleurs pour émettre un avis.

L'avis du Conseil d'État du 2 avril 1888 est en effet la critique détaillée du projet de loi du 25 juin 1887 [2]. Les circonscriptions

1. Le projet s'occupe aussi du conseil de préfecture de la Seine, qui a une organisation spéciale, et dont nous ne parlons pas dans cet article.

2. On trouvera le texte de cet avis dans la *Revue d'administration*, 1888, t. III, p. 216, et le texte du projet de 1887 dans la même revue, 1887, t. II, p. 293.

nouvelles, contraires à la division territoriale opérée en 1790, ne correspondent à aucune division naturelle ou administrative. Elles ont surtout pour plus grave inconvénient d'entraîner la suppression de toutes les attributions non contentieuses des conseils de préfecture, et d'apporter, par cette atteinte aux principes mêmes de l'institution, un trouble profond, dans l'administration départementale. De telles modifications ne sont pas nécessaires pour atteindre le but qu'on poursuit. Il suffisait pour élever le niveau du personnel, fortifier sa situation, augmenter son indépendance, de rendre le recrutement de ces fonctionnaires plus sévère, et d'améliorer leur sort. Les critiques contre la justice rendue par les conseils de préfecture ont d'ailleurs été très exagérées : la proportion des appels ne dépasse pas, déduction faite des affaires de contributions sans débat, 9 p. 1000, et les annulations ou réformations sont de moitié. Aussi bien la réduction du nombre des conseils, loin de profiter à la justice, chargerait de 12 000 ou 15 000 affaires par an, c'est-à-dire outre mesure pour les juges, le rôle des audiences de chaque tribunal. Il résulterait de là des retards incessants; et l'éloignement du justiciable rendrait encore plus longue et plus onéreuse, par des frais de toutes sortes, une procédure dont l'essence est d'être rapide et peu coûteuse. Quant aux attributions en matière de comptabilité, elles ne sauraient être sérieusement exercées sur plusieurs départements. C'est encore une innovation des plus dangereuses que la suppression du droit d'appel en certaines matières, de tout contrôle supérieur sur les litiges [1]. Il faudrait enfin, pour appliquer ces réformes, réorganiser les greffes qui ne pourraient suffire à la tâche. Et pratiquement, l'économie espérée disparaîtrait dans les frais d'installation et de procédure, et dans les indemnités dues aux fonctionnaires supprimés.

Le projet de 1887 ne résista pas à ces critiques. Et l'avis du Conseil d'État servit de base à un projet nouveau, beaucoup plus simple, présenté à la Chambre des députés, par M. Constans, ministre de l'Intérieur, le 6 juin 1891. De ce projet, il y a vraiment peu de choses à dire. Maintien de la concordance entre les ressorts et le département « sans laquelle le nom même du conseil de préfecture

1. Disons tout de suite, sur ce point de détail, qu'il y aurait à supprimer l'appel dans certains cas un grand intérêt pratique, non seulement pour le Conseil d'État dont on déchargerait les rôles d'affaires insignifiantes, mais pour les justiciables qui attendraient moins longtemps le jugement de leurs affaires. Toutefois cette réforme partielle doit rester liée à une amélioration générale de la juridiction contentieuse du premier degré.

devrait disparaître » et par suite, maintien de toutes les attributions tant administratives que juridictionnelles : tels sont les deux principes dont il s'inspire, au rebours précisément du projet de 1887, et dans le même but. Amélioration sans réorganisation ; c'est la règle puisée dans l'avis du Conseil d'État. On réalise bien, à vrai dire, un progrès important, en proposant à nouveau d'enlever au préfet le droit de présider les séances contentieuses, et de remplacer le vice-président de la loi de 1865 par un président dont l'autorité sera plus haute et ne pourra donner lieu à aucune défiance. Et même à cette fonction nouvelle, pour en accuser le relief, est attaché un traitement plus élevé.

Mais les préoccupations financières se placent toujours au premier rang; et le budget, par ses diminutions de crédit, rend urgentes les réformes, et impossibles les réformes sérieuses. Il faut donc réduire le nombre des conseillers de préfecture, si l'on ne réduit pas le nombre des conseils, et le fixer à trois dans tous les départements : l'économie résultant de la suppression du quatrième conseiller existant dans 20 départements couvrira le déficit amené par l'élévation du traitement des présidents. — Pour atténuer les inconvénients de cette réduction des conseillers titulaires, on organise il est vrai une suppléance régulière par la création de conseillers adjoints, fonction purement honorifique. On évite d'ailleurs d'élever les traitements des conseillers titulaires, alors que ce serait une des réformes essentielles à réaliser, si on faisait les réformes seulement pour elles-mêmes, et non dans un intérêt financier. Sans insister sur les détails, disons tout de suite que le projet de M. Constans, ne fut pas discuté avant la fin de la législature, et, la Chambre, sans le repousser, le laissa prescrire.

C'est pendant cette période, de 1887 à 1891, qu'on vote cependant la loi de procédure depuis si longtemps promise, depuis plus longtemps encore nécessaire, qui comble la lacune la plus profonde de la législation de l'an VIII à l'égard des conseils de préfecture [1]. La loi du 22 juillet 1889 et le projet de 1891 eussent largement suffi, cinquante ans plus tôt, pour apaiser les critiques et donner aux droits privés les satisfactions attendues. Mais les questions sont trop engagées aujourd'hui, et les exigences plus nombreuses. Et l'on ne saurait reprocher à M. Barthou d'avoir, au mois d'octobre

1. MM. Teissier et Chapsal ont donné un commentaire excellent de cette loi dans leur Traité de la procédure devant les Conseils de préfecture.

1896, pris l'initiative d'un nouveau projet, inspiré d'ailleurs des mêmes idées, établi sur les mêmes bases, que le projet de 1887. « Nous voulons, dit l'Exposé des motifs, donner plus d'indépendance aux tribunaux administratifs, une plus grande fixité aux fonctions de leurs membres, en élevant leur traitement, de manière à ne pas attribuer à la carrière le caractère transitoire d'une période de début dans l'administration, dégager les fonctions de conseiller de préfecture de l'élément purement administratif, pour consacrer leur caractère de juges, et enfin simplifier le service sans inconvénients pour le justiciable et en réalisant une économie appréciable. »

Et l'on constitue un président et un commissaire de gouvernement, remplaçant le préfet et le secrétaire-général; on organise la suppléance; on rend plus sévères les règles de recrutement du personnel; on élève sensiblement les traitements. Mais en même temps, les conseils départementaux disparaissent et font place à des conseils régionaux; et toutes les attributions non contentieuses sont abolies. C'est dans les grandes lignes tout le projet de 1887, avec une réduction plus grande des conseils, 18 au lieu de 22; et moins la suppression dans certains procès, de la compétence administrative, ou dans d'autres, du droit d'appel à la juridiction supérieure. Une réforme de cette importance méritait, sinon d'être adoptée, tout au moins d'être discutée dans le Parlement.

V

Le projet de loi de M. Barthou n'a pas été soumis au Conseil d'État. Il était sans doute à prévoir que la haute Assemblée formulerait en 1896, contre les mêmes réformes, les mêmes objections qu'en 1887. A une situation analogue correspondent des raisons de décider identiques; et la situation ne s'est pas modifiée. Tout au contraire pourrait-on dire que le progrès réalisé par la loi de procédure rend moins urgente une réorganisation, et donne plus de poids encore à l'avis, tout de prudence, du Conseil d'État. A moins toutefois qu'on ne considère les progrès d'organisation comme devant suivre précisément, et parce qu'ils ne les ont pas précédés, les progrès de procédure. Aussi bien, les nombreux partisans de la juridiction administrative sont d'accord pour applaudir à l'institution d'un président indépendant, à la création d'une suppléance régulière, à l'amélioration surtout de la situation personnelle des

conseillers de préfecture. Mais quand il s'agit pour accomplir ces réformes, de substituer aux conseils départementaux des conseils régionaux, et de donner à ces corps un rôle juridictionnel, dégagé de tout élément purement administratif on se sépare. Et il est difficile de méconnaître beaucoup de justesse et de portée à certaines des critiques formulées par le Conseil d'État contre un changement si profond dans l'état actuel.

Les rouages qui composent une machine, nombreux et délicats, doivent s'emboîter les uns dans les autres, et être animés d'un mouvement régulier et harmonique. Que si l'un d'eux cesse, en se déplaçant, de s'emboîter exactement dans ceux qui l'entourent, à l'harmonie et à la régularité des mouvements succèdent des soubresauts et des secousses; le bon fonctionnement de tout l'ensemble en pourra être altéré. Or les conseils de préfecture sont justement l'un des rouages de la machine administrative, placés à côté d'autres dans la circonscription départementale, pour y agir harmoniquement avec eux. Ce fait a été accompli par la loi de pluviôse; puis confirmé, accentué même, par les lois ultérieures qui ont constitué les conseils de préfecture, collaborateurs du préfet, les identifiant par là plus fortement avec l'unité administrative du département. On s'explique que la rupture d'une telle concordance et de liens si puissants, par le déplacement de ce rouage, puisse entraîner des conséquences fâcheuses.

Mais les conséquences fâcheuses ne sont pas, à notre avis, les plus immédiates et les plus visibles, celles qu'on met toujours en avant, comme la surcharge des rôles et l'éloignement des justiciables. Personne n'ignore en effet que dans la multitude des affaires contentieuses dont le jugement incomberait aux conseils régionaux, un très grand nombre, en matière de contributions directes, sont sommaires et ne nécessitent aucun débat. Et qui peut trouver dans l'éloignement du justiciable, une objection sérieuse, à une époque où la facilité des communications a si notablement réduit les distances? Il y aurait d'ailleurs un remède, ce serait, tout en maintenant les conseils régionaux, d'en augmenter le nombre [1]. Combien plus graves sont les inconvénients qui tiennent, quel que soit le nombre des conseils régionaux, au principe même des circonscriptions nouvelles. Rompre la concordance entre le ressort des conseils de préfecture et le département, c'est empêcher le con-

1. Voir dans la *Revue politique et parlementaire* de mai 1897, l'article de M. Michoud sur *les Conseils de préfecture et la Justice administrative.*

tact entre ces conseils et les administrations, essentiellement départementales, dont ils ont à juger les actes : de là des difficultés d'instruction et des complications de procédure. Empêcher ce contact, c'est risquer de détruire les liens qui doivent unir le juge d'administration et l'administrateur, et de porter ainsi une atteinte grave aux nécessités de la juridiction administrative. Car on ne saurait oublier que la juridiction administrative, tout en ayant pour mission de défendre les droits privés contre les actes administratifs, est originairement issue du besoin de protéger les actes administratifs contre les empiétements de l'autorité judiciaire. Si on la dégage à l'excès de tout élément administratif, on lui donne un des caractères que la puissance publique redoute dans les tribunaux de droit commun.

Ces craintes paraissent d'autant plus fondées, qu'en créant les conseils régionaux, on leur enlève toute attribution non juridictionnelle. Il est vrai que les attributions personnelles des conseillers sont dévolues à certains fonctionnaires; et que, d'autre part, les communes doivent obtenir le droit de plaider sans autorisation. Mais le rôle consultatif des conseils de préfecture, purement aboli. n'est remplacé par rien. Les conseils régionaux ne sont plus, ne peuvent plus être les conseils du préfet. Rôle très accessoire, dit-on, et pratiquement sans portée! C'était pourtant une conception sage d'entourer les représentants locaux du gouvernement d'un corps chargé d'éclairer leurs décisions de ses avis, comme on a placé auprès du gouvernement lui-même le Conseil d'État. Il n'y a que de bons résultats à attendre de cette collaboration entre l'assemblée qui délibère et l'administration qui agit. Et s'il est vrai qu'elle ait été moins féconde pour le pouvoir local que pour le pouvoir central, est-ce à dire qu'elle soit moins utile?

Les plus hardis novateurs ne peuvent donc contester les imperfections de ces réformes. L'idéal serait à coup sûr de donner à l'institution ce qu'on lui donne : un président indépendant, un corps de suppléance organisé, un corps de titulaires haut placé, soigneusement recruté, et bien rétribué; la suppression même des attributions individuelles; mais de maintenir en même temps la concordance entre le conseil régénéré et le département. Il faudrait joindre les bases du projet de 1891 aux progrès proposés par le projet de 1896 : améliorer tout autant que celui-ci, et rester sur place comme celui-là. Et rien ne paraîtrait plus simple et plus équitable, si les nécessités budgétaires ne s'imposaient pas au législateur.

Mais lorsqu'on ne peut rien changer à certaines situations, il faut au moins s'en accommoder du mieux possible. A ce point de vue peut-être le projet de 1896 n'aurait-il pas complètement échoué.

Ce qu'il a voulu, c'est, sans augmentation de dépenses [1], fortifier le rôle juridictionnel du conseiller de préfecture, au détriment même de son rôle administratif. Il a considéré qu'à tout prendre le premier l'emportait sur le second, et que s'il fallait sacrifier l'un pour affermir l'autre, l'hésitation n'était pas possible.

Nous nous demandons s'il n'y aurait pas pour la justice administrative, plus d'avantages à l'application prudente et réfléchie de ces réformes imparfaites, qu'au maintien quand même de l'état actuel. Les lois valent moins par elles-mêmes que par l'application qu'on en fait; et les dangers que nous exposions plus haut pourraient être atténués par une sage mise en pratique de la réforme. Les complications d'instruction et de procédure seraient tout d'abord appelées à disparaître, presque immédiatement, par le bon vouloir des administrations restées départementales; et à coup sûr, un peu plus tard, par l'effet du temps, qui fait passer dans les habitudes et dans les mœurs l'œuvre des lois. Il serait facile aussi de maintenir aux conseils régionaux la physionomie et l'esprit des tribunaux administratifs, si tentés qu'ils pourraient être de prendre les formes et les caractères des tribunaux judiciaires. On ferait de la fonction de conseiller, qui n'en est aujourd'hui trop souvent que le stage, comme le couronnement au contraire de certaines fonctions administratives. Aucun de ces juges ne serait administrateur, mais un certain nombre l'auraient été, qui connaîtraient les modes de procéder et les nécessités de l'administration, partie dans les procès portés devant eux. Les conseillers régionaux, comme les conseillers de préfecture actuels, seraient d'ailleurs amovibles. Beaucoup réclament, il est vrai, l'inamovibilité : ils ne se rendent pas compte que l'amovibilité est l'un des traits caractérisques du juge administratif. Non seulement elle le distingue profondément du juge du droit commun, mais elle le rapproche encore de ces fonctions administratives, qu'il ne doit pas tout à fait oublier et qui sont amovibles essentiellement. Autant il faut accompagner cette amovibilité de garanties sérieuses pour la personne, autant il est nécessaire d'en maintenir le principe. — Qui empêcherait enfin de donner, comme on l'a proposé, les attributions consultatives des conseils de préfecture à une assem-

1. Le projet promet même de réaliser une économie de 400,000 francs.

blée composée de hauts fonctionnaires et d'officiers ministériels du chef-lieu, rompus aux affaires et éclairés sur les besoins locaux? Sorte d'assemblée de notables, sans pouvoir propre, sans émoluments, mais où l'on tiendrait à honneur d'être appelé à siéger.

N'y a-t-il pas là des moyens d'atténuer, sinon de faire disparaître, les dangers et les inconvénients du projet?

Ce serait sortir du but de cette étude que d'insister davantage. Qu'il nous suffise d'avoir montré quel intérêt s'attache à la réforme d'une institution dont le rôle est considérable. Les conseils de préfecture tiennent en effet très étroitement à tout notre système de juridiction administrative. Or la juridiction administrative a pris dans le cours de ce siècle, par une idée plus nette de la séparation des pouvoirs et un respect plus grand des intérêts privés, d'heureux développements.

Seule la juridiction administrative des conseils de préfecture appelle encore des réformes et des progrès. Malgré des innovations critiquables, obligées par les circonstances, la réforme projetée en 1896, aurait pu devenir un progrès nouveau de notre justice administrative.

Depuis quelques années, la décentralisation est à l'ordre du jour. Sans méconnaître qu'il y ait une grande utilité générale à décentraliser, nous pensons qu'en cette matière plus qu'en toute autre, pour faire œuvre féconde et durable, il faut procéder avec prudence. Donner brusquement, dans un État comme le nôtre, aux corps locaux la plénitude des pouvoirs sur les intérêts qu'ils représentent, ce serait risquer un résultat aussi désastreux que paraît belle la conception. C'est dans l'intérêt même de la décentralisation qu'il ne faut pas aller vite. Mais à côté des projets audacieux qui proposent de tout décentraliser en un jour, il en est d'autres qui, sans y tendre directement, aident à la décentralisation, parce qu'ils en rendent les progrès plus légitimes et moins dangereux. Ceux qui grandissent le rôle de la juridiction administrative et développent son contrôle sont de ce nombre. Comme l'a dit si justement M. Ed. Laferrière : « Il y a en effet une décentralisation qui ne sera jamais acceptée en France, c'est la décentralisation de la loi. Que les questions d'opportunité administrative soient localisées sur le terroire qu'elles intéressent exclusivement, rien de mieux, mais la légalité administrative, l'interprétation des lois ne peut pas être décentralisée. L'unité de jurisprudence assurant l'unité de législation est une condition nécessaire de l'égalité devant la loi. Aussi plus les autorités locales sont affran-

chies du contrôle d'un supérieur hiérarchique, plus elles doivent être soumises au contrôle d'une juridiction, afin que les attributions des autorités locales et les droits des particuliers ne soient pas à la discrétion de jurisprudences contradictoires. »

C'est pourquoi il faut se réjouir de tous les efforts faits pour développer l'importance de la juridiction administrative. Ces efforts se portent aujourd'hui vers les conseils de préfecture, parce que la juridiction supérieure du Conseil d'Etat, par des progrès de tout un siècle, s'est mise à l'abri de toute critique. L'œuvre ainsi poursuivie, si imparfaite que semblent être parfois les moyens employés, est une œuvre de raison et de liberté.

JEAN IMBART DE LA TOUR.

LES MÉMOIRES DE BISMARCK[1]

Des deux ouvrages qui viennent de paraître sous ce titre : *Les Mémoires de Bismarck*, aucun ne mérite précisément cette dénomination. M. Busch a donné ses notes et souvenirs sur les entretiens qu'il a eus avec l'illustre homme d'État, et a publié quelques documents précieux qu'il avait eus en mains; le titre sous lequel il a fait paraître son œuvre en anglais est plus exact que l'intitulé français : *Bismarck; Some secrete pages of his history*. L'autre publication provient de la main même du chancelier; mais elle ne constitue pas à proprement parler des « Mémoires » dans le sens habituel du mot, récit d'un homme d'État sur l'histoire de son temps, ainsi que l'ont compris Guizot, Od. Barrot, Pasquier et tant d'autres. A dessein, son auteur lui a donné le titre plus modeste de *Pensées et Souvenirs*. Mais, telles quelles, ces deux publications se complètent très heureusement et jettent une lumière très claire sur l'œuvre et le caractère du chancelier. Nous essayerons de déterminer dans quel esprit elles sont conçues, en quoi elles diffèrent, et d'indiquer quelques-uns des aperçus nouveaux qu'elles apportent sur la vie de M. de Bismarck.

I

Après une jeunesse assez agitée de voyages et de journalisme, M. Maurice Busch, docteur en philosophie, s'occupait au mois de février 1870 de littérature à Leipzig; la rédaction du *Grenzboten* lui avait donné une place honorable dans la presse prussienne. M. de Bismarck cherchait un homme de confiance, rompu aux langues étrangères, prêt à trousser un article sur un sujet indiqué en grandes lignes; il ne pouvait trouver plus fidèle que M. Busch, et il l'attacha

1. Prince de Bismarck : *Pensées et Souvenirs, Mémoires authentiques*, trad. Jaeglé, 2 vol. in-8, 1899, Paris, Le Soudier. — Maurice Busch : *Les Mémoires de Bismarck*, 2 vol. in-8, 1898-1899, Paris, Fasquelle.

« pour la presse » à sa chancellerie. Cinq mois plus tard éclatait la guerre avec la France ; M. Busch suivit pas à pas M. de Bismarck, avec mission de le tenir au courant des journaux allemands et étrangers et d'envoyer, presque journellement, à diverses feuilles des articles inspirés, parfois presque dictés par son chef. M. Busch est un homme soigneux ; pour ne perdre aucune des bribes de cette année historique, il tenait très exactement un journal, où il notait les événements, petits et grands, qui passaient sous ses yeux. Il pensait, et à juste titre, que rien n'est inutile pour écrire et comprendre l'histoire, et qu'il peut être instructif de savoir que le chancelier mangea, à Versailles, le jour de Noël 1870, de la vraie brioche saxonne. De là le caractère spécial de son récit, tout bourré de petits détails, dont beaucoup font réfléchir.

Rentré à Berlin, M. Busch resta quelques temps encore au service de M. de Bismarck, puis il prit la direction du *Courrier du Hanovre*, plus tard du *Grenzboten*. C'était un très bon « officieux » ; il était resté en relation avec son ancien chef, qu'il voyait fréquemment et qui inspirait sa plume à maintes reprises. Il fut ami fidèle et, jusqu'à la dernière heure, alors que les visiteurs de marque se faisaient rares à Friedrichsruhe, il venait souvent revoir celui qui faisait son bonheur en l'appelant « Buschlein », et en lui frappant cordialement sur l'épaule.

En 1878, avec l'autorisation de M. de Bismarck, M. Busch avait déjà publié une partie de son carnet et de ses souvenirs dans un compact volume traduit en français sous le titre : *Le comte de Bismarck et sa suite pendant la guerre de France* [1]. Le tome premier du nouvel ouvrage est en grande partie la reproduction de ce volume, mais avec de nombreuses suppressions et quelques restitutions intéressantes. Le tome second contient les entretiens de l'auteur avec M. de Bismarck de 1871 à 1893 ; un très important chapitre, « Les papiers du chancelier », renferme de nombreux documents que l'homme d'État, après sa chute, avait remis en lecture à son ancien secrétaire pour qu'il les publiât.

Bourrés d'anecdotes, de détails, parfois tout petits, ces deux volumes font vivre le lecteur dans l'intimité du grand homme et sans rien lui dissimuler ; passionné pour son chef, Busch est d'une franchise parfaite, car il l'admire autant dur et cruel, se plaignant pendant la guerre de la douceur excessive de l'état-major prussien,

1. Paris, 1879, Dentu, in-12, 516 pages. M. Busch a de plus fait paraître une étude sur Bismarck, *Unser Reichs-Kanzler*, pleine de faits curieux.

que disant avec mélancolie : « Je me sens l'âme triste; je n'ai jamais, dans ma longue vie, rendu personne heureux, ni mes amis, ni ma famille, ni moi-même!... J'ai fait du mal, beaucoup de mal... c'est moi qui suis la cause de trois grandes guerres; c'est moi qui ai sur les champs de bataille fait tuer 80,000 hommes... »

L'ouvrage est en général exact; écrivant son carnet au jour le jour, M. Busch pouvait difficilement commettre des inexactitudes, ou, s'il le faisait, elles n'étaient imputables qu'à celui dont il reproduisait les paroles. Sa publication n'est pourtant pas exempte d'erreurs; ainsi il conteste à tort qu'au milieu de juillet 1870 M. de Bismarck croyait à une nouvelle humiliation pour la Prusse dans les affaires d'Espagne, et voulait retourner à Varzin parce que la paix n'était plus en danger. Le détail était acquis à l'histoire, M. de Bismarck en reconnaît l'exactitude, et « l'arrangement » de la dépêche d'Ems n'a eu d'autre but qu'éviter ce recul.

II

Au lendemain de sa chute, dans les loisirs de la retraite forcée, M. de Bismarck, ne pouvant plus faire l'histoire, se décida à l'écrire. Il avait emporté sous les ombrages de Friedrichsruhe un monceau de lettres et de documents, des jugements sur les événements d'hier, d'aujourd'hui et de demain, et des souvenirs sur les faits historiques auxquels il avait été mêlé. Ses Mémoires sont constitués de ces trois éléments.

Des documents, tous ne sont pas inédits. La bibliographie sur l'histoire de Bismarck est nombreuse, et si aucune biographie n'a encore été publiée qui embrasse l'ensemble de cette existence, beaucoup de publications ont paru qui en faisaient connaître les détails. M. Horst Kohl, dans les divers volumes du *Bismarck Jahrbuch*, dans le *Bismarckregister*; M. Sybel, dans la *Begründung des deutschen Reichs durch Wilhelm I*; MM. Riedel, H. Kohl, etc... dans leurs éditions annotées des discours de Bismarck, avaient déjà publié de nombreux documents sur l'histoire du chancelier et ses mémoires en reproduisent certains; mais ils en contiennent de nombreux inédits et d'importants : citons entre autres des extraits de la correspondance de Bismarck avec Guillaume Ier et le roi Louis de Bavière (ceux-ci souvent très intéressants).

Les jugements politiques provenant d'un homme tel que Bis-

marck ne pouvaient qu'avoir la plus haute importance et le plus vif intérêt. C'est peut-être la partie supérieure de l'ouvrage, celles dont les diplomates en graine devront le plus se pénétrer. Telles pages font réfléchir profondément, par exemple celles sur la politique future de la Russie (chapitre XXX), sur l'union de l'Autriche et de la Prusse, sur la politique des petits états, sur le parlementarisme allemand. Il faut les lire et les relire, car le jugement en est fort et pénétrant.

Enfin la partie la plus considérable de l'œuvre se constitue des souvenirs du chancelier. On pouvait craindre un double écueil, l'infidélité de la mémoire de Bismarck et la partialité de son jugement. Écrits au crayon par le prince lui-même, ou dictés à son fidèle secrétaire Lothar Bücher, ces souvenirs ont été rédigés bien des années après les faits rapportés et sans que leur auteur ait pu ou voulu se référer aux documents originaux. M. Busch, — est-ce par esprit de concurrence, — semble avoir diagnostiqué la vanité des Mémoires authentiques, et il écrivait le 5 janvier 1892 : « Vu Bücher, qui est de passage à Berlin. Il m'a parlé des fameux Souvenirs du prince et m'a dit que le travail allait de mal en pis. C'est une œuvre, m'a déclaré Bücher, qui ne sera d'aucune utilité pour l'histoire. Non seulement sa mémoire lui fait défaut, mais il commence même à représenter sous des couleurs sciemment fausses certains faits ou certains événements sur lesquels aucune contestation n'est possible. Il ne veut pas admettre qu'il ait pris part à ce qui a mal tourné, et lui seul veut avoir contribué à ce qui a réussi. Il ne fait d'exception que pour le vieil empereur, parce qu'il pense ainsi contrarier le jeune ». Le jugement est pessimiste, et la lecture des *Souvenirs* ne le justifie pas; la franchise, parfois sévère, avec laquelle Bismarck parle de son vieux maître suffit pour l'établir. Il est certain que le récit se perd souvent en longues digressions inutile et que le narrateur paraît sommeiller [1]. On peut même relever certaines inexactitudes, et, dans la correspondance avec Gerlach notamment, des dates erronées et des erreurs. Mais elles sont rares et en général, — à quelques exceptions près, — peu importantes. Dans son ensemble le récit est exact et ne se ressent pas trop de l'éloignement des faits.

Il n'en est pas toujours de même pour l'impartialité : le prince ne peut s'empêcher parfois de « poser » pour la postérité. Sa jeunesse

1. Voyez notamment dans le tome second les pages 127 et suivantes, 164 et suivantes, 205 et suivantes.

bouillonnante et tumultueuse se transforme en une existence sage et laborieuse; ses historiens ont raconté ses farces énormes d'étudiant et de hobereau, ses larges beuveries, ses chevauchées à franc étrier, ses duels épiques, où son tempérament vigoureux se donnait libre carrière, et M. Busch en a rapporté des traits amusants. Rien n'en paraît dans les Souvenirs; les premières pages disent l'histoire d'un bon petit fonctionnaire prussien, appliqué et laborieux, qui n'aurait pris sang et vie qu'en 1848; presque rien sur le rôle de Bismarck à la diète unie de 1847.

De même l'impartiabilité de l'historien fait défaut au politicien narrateur envers quelques-uns de ses rivaux; nous n'en voulons relever d'autre preuve que les brocards et plaisanteries dont il couvre Gortschakow; le chancelier allemand ne pouvait pardonner au chancelier russe de s'être écarté de son alliance à quelques reprises et notamment en 1875, et il le lui fait payer en anecdotes piquantes : « Quelques paroles prononcées à l'occasion devant moi, pendant sa présence à Berlin, en mai 1876, caractérisent bien la vanité maladive de Gortschakow. Il parlait de sa fatigue, de son intention de se retirer et disait en même temps : « Je ne puis pourtant pas me présenter devant saint Pierre au ciel, sans avoir présidé la moindre chose en Europe. » Je le priai en conséquence de prendre la présidence de la conférence diplomatique, purement officieuse, réunie à ce moment. Il le fit. Pendant le temps perdu à écouter son long discours présidentiel, j'écrivis au crayon : *pompons, pompo, pomp, pom, po.* Mon voisin, lord Odo Russell, m'enleva la feuille de papier et la garda ». M. de Bismarck n'oubliait pas qu'à une époque critique le prince Gortschakow avait fait montre de « malveillance personnelle envers l'Allemagne », et avait voulu « s'assurer la reconnaissance de la France ». Il n'était pas homme à pratiquer le pardon de ce qu'il considérait comme une injure.

Un des caractères de cet ouvrage, et qui précise bien son titre simple de *Pensées et Souvenirs*, c'est son inégalité de répartition sur les phases diverses de l'histoire du chancelier. Des *Mémoires* bien compris jettent une lumière égale sur toutes les périodes d'une activité humaine; il n'en est pas de même ici; certaines époques sont ou complètement passées sous silence ou traitées rapidement et en quelques lignes. Presque rien de nouveau sur les événements qui ont abouti à l'humiliation d'Olmütz; si les pages et les digressions sont assez longues, les faits sont brefs et rares. Peu de choses sur le conflit avec le Landrath prussien de 1862 à 1866, et pourtant

ici les souvenirs du chancelier auraient pu présenter bien des traits vifs et intéressants. La question des duchés n'est commencée qu'en 1863; il est vrai que les origines en sont terriblement compliquées et ont été exposées par M. de Sybel de façon à épuiser le sujet. Rien ou presque sur l'affaire du Luxembourg; heureusement l'ouvrage de M. Rothan a jeté pleine lumière sur cet incident. Rien sur la politique commerciale et coloniale du chancelier, où pourtant son génie s'est merveilleusement exercé.

D'antres époques, au contraire, sont soigneusement envisagées, et quelques événements en grands détails : l'année 1848, le rôle de Bismarck à Francfort, ses ambassades à Pétersbourg et à Paris, la guerre d'Autriche, la confédération de l'Allemagne du nord, les débuts de la guerre de France, l'affaire d'Arnim, le Culturkampf, les débuts de la nouvelle triple alliance. Rechercher ce que le prince et M. Busch apportent de nouveau à l'histoire de ces événements serait un travail trop considérable et qui sortirait du cadre de cet essai. Nous voulons simplement le tenter pour un point : les difficultés que Bismarck rencontra à la cour et jusque dans la famille impériale.

III

Pendant les vingt-cinq ans que dura la collaboration intime et de chaque jour de Guillaume Ier et de son chancelier, les occasions de conflit furent fréquentes et le second s'efforça toujours de les résoudre. M. de Bismarck connaissait admirablement son vieux maître; il l'aimait sincèrement, mais il jouait à ravir de ce soldat brave, tranquille, honnête, peu intelligent, mais tenace. Il le jugeait nettement. « Il apportait, dit Bismarck, à l'accomplissement de son devoir de souverain une somme peu ordinaire de bon sens, *common sense*, que le savoir ne soutenait pas certes, mais qu'il n'avait pas déformé non plus. L'opiniâtreté avec laquelle il tenait aux traditions princières, militaires et locales, était pour lui souvent un obstacle à l'intelligence des affaires. Tout mépris des traditions, toute voie nouvelle où le cours des choses même nous forçait à nous engager, lui étaient pénibles et lui apparaissaient facilement comme une profanation ou comme une infamie... Souvent il se demandait ce qu'avait ou aurait fait son père dans les circonstances analogues, et ce souvenir paternel agissait fortement sur lui. Cela servit surtout pendant la guerre avec la France, où il avait toujours présent à l'es-

prit les événements des guerres de l'indépendance, qui ressemblaient beaucoup à ceux de 1870. »

Il semble d'ailleurs que c'est Guillaume qui rechercha son ministre pour entamer avec la Chambre des députés le conflit qui devait durer quatre années. Au mois de septembre 1862, M. de Bismarck voyageait dans le midi de la France, lorqu'il fut appelé à Babelsberg, qu'habitait le roi; celui-ci, découragé, aigri contre la majorité du Landtag, avait préparé son acte d'abdication. Bismarck lui déclara qu'il était prêt à soutenir, comme ministre et contre la chambre, la réorganisation de l'armée. « Alors c'est mon devoir, conclut le roi, de tenter avec vous la continuation de la lutte, et je n'abdique pas. » Ainsi débuta leur collaboration ; elle ne fut pas toujours exempte de conflits; le roi cédait en général, non sans résistance, et la patience du chancelier fut parfois à l'épreuve : la patience n'était pas sa qualité maîtresse, et un bouton de porte brisé dans le cabinet du roi d'un geste nerveux du ministre indique qu'il ne dominait son impétuosité qu'à grands coups. En 1866, au lendemain de Sadowa, le conflit entre le roi et son chancelier prit un caractère tel que M. de Bismarck annonça sa démission : il se retira dans sa chambre, se jeta sur son lit et se mit à sangloter bruyamment, peut-être dans l'espoir d'être entendu de son roi obstiné[1]. La porte s'ouvrit, un homme entra; c'était le kronprinz Frédéric, qui, posant sa main sur l'épaule de Bismarck, lui dit avec calme : « Vous savez que j'ai été contre la guerre; vous l'avez jugée nécessaire et vous en portez la responsabilité. Si vous êtes maintenant convaincu que le but est atteint, et que la paix doit être conclue, je suis disposé à vous aider et à défendre votre opinion auprès de mon père. » Il le fit et réussit.

Entre le kronprinz Frédéric et M. de Bismarck il n'y avait pas d'affinités; les caractères, les tempéraments différaient totalement. Leurs rapports furent en général empreints d'une certaine froideur, qui n'empêchait pas M. de Bismarck de tenir en haute estime l'esprit droit, correct, libéral de l'empereur éphémère. A deux ou trois reprises, ces rapports tournèrent à l'aigre, voire au violent. M. de Bismarck en relate assez longuement un incident, déjà raconté par Max Duncker[2], où le prince royal critique vertement dans un dis-

1. L'anecdote est racontée par Bismarck, t. II, p. 55, et par Busch, t. II, p. 90, en termes un peu différents. D'après le second, la scène de sanglots semblerait, en partie tout au moins, une comédie bien jouée.

2. R. Haym, *Das Leben Max Dunckers*, Berlin, 1891, p. 292 et suiv.

cours public la conduite du ministre lors du conflit. Le malentendu ne se dissipa peut-être pas; il tenait à des différences trop essentielles; mais il s'atténua, et il ne reparut qu'à de rares occasions. Ces occasions paraissent avoir été provoquées le plus souvent par la mère ou la femme du kronprinz : M. de Bismarck n'a jamais dissimulé sa haine à leur égard.

Dès ses débuts dans la grande vie politique, M. de Bismarck trouva une opposition sourde, mais tenace, dans celle qui n'était alors que la princesse Augusta, mais ne devait pas tarder à devenir reine de Prusse, puis impératrice d'Allemagne. C'était l'époque où il cherchait l'alliance russe, et la princesse n'avait de goût que pour les Français et surtout les Anglais. Elle avait alors une réelle influence sur son époux, l'entretenant de toutes les questions politiques, et plus intelligente peut-être que lui, tâchait d'exercer sur lui la direction d'un esprit supérieur. Elle y réussit jusqu'au jour où le comte de Bismarck vint la supplanter; elle ne cessa de lui faire une concurrence et parfois une guerre de tous les instants, et le chancelier ne manque aucune occasion de lui jeter un coup de griffe. A vingt reprises, dans ses Mémoires, il se plaint de son esprit prévenu et partial, de ses petites manœuvres pour circonvenir Guillaume, « de sa politique personnelle, contraire à la raison d'État », de son entourage, Schleinitz Mühler, Bethmann, etc. La trouvant sans cesse comme adversaire sur le terrain politique, il devait l'avoir un jour devant lui sur le terrain religieux : on connaît les tendances catholiques de l'impératrice; elles choquaient les opinions du chancelier qui fit le Culturkampf; il s'en irrite, y cherche des causes futiles. « Un prêtre catholique lui semblait, à importance et à rang égaux, plus distingué qu'un pasteur. C'était pour elle une tâche plus attrayante de séduire un Français ou un Anglais plutôt qu'un compatriote, et l'approbation des catholiques la satisfaisait plus que celle de ses coreligionnaires. » Il trouve à l'impératrice une influence occulte s'étendant partout : « L'exemple le plus probant qu'on puisse citer de l'énergie et de l'activité qu'elle mettait à se conformer aux désirs du clergé, c'est la modification imposée aux ingénieurs pour le tracé du chemin de fer de Metz. Le clergé ne voulait pas que la ligne passât par un cimetière catholique qu'elle touchait dans son trajet, et l'impératrice l'avait soutenu si vigoureusement que le tracé fut modifié, ce qui entraîna des travaux d'art fort compliqués. »

Mais l'impératrice Augusta ne tient que la seconde place dans les haines de l'ex-chancelier; la première est réservée à Victoria, femme

du kronprinz Frédéric. Lorsqu'il parle de « l'Anglaise », ce n'est qu'en termes qui sentent le mépris et la colère. « L'impératrice Frédéric, disait-il en 1888 à Busch, a toujours été anglaise, elle n'a jamais fait que propager l'influence de l'Angleterre, les intérêts de l'Angleterre. Et aujourd'hui, elle le fait plus que jamais... Nous sommes pour les Anglais une race inférieure; nous ne sommes bons qu'à être leurs domestiques! La reine le pense et sa fille aussi! Elles travaillent toutes deux d'accord. » Lors du projet de mariage d'Alexandre de Battenberg avec la princesse Victoria de Prusse, il trouve liguées contre lui « deux impératrices, celle des Indes et celle d'Allemagne » et toutes les princesses de Prusse, plus anglaises qu'allemandes. « L'impératrice Victoria abrutit son mari... Elle parle, elle parle... Il est malade, il aime sa famille et est sans force pour lutter contre. J'étais là un jour où elle l'endoctrinait avec sa volubilité et sa logique de femme. Il n'osait rien répondre, il s'était assis silencieusement et paraissait abattu. »

Telles sont les influences que dans l'entourage immédiat du trône il avait à combattre. Il en a rencontré souvent une autre, puissante sur l'âme militaire de Guillaume, celle de l'armée. L'état-major lui était redevable en partie de la réorganisation de l'armée prussienne: s'il n'avait tenu tête au Landtag, les crédits nécessaires n'auraient pu être accordés. Mais les généraux ne lui pardonnaient pas son ingérence dans les opérations de la guerre d'Autriche et la façon dont il avait empêché l'envahissement de l'empire voisin, l'entrée triomphale à Vienne, l'annexion d'une partie de la Bohême; c'eût été là « blesser grièvement l'Autriche, lui laisser une rancune durable et un besoin de revanche ». Or M. de Bismarck comprenait, avec un flair politique qui touchait à la divination, que l'heure pourrait arriver où l'alliance autrichienne serait utilement recherchée: l'alliance russe, dont il avait tiré parti, ferait un jour défaut et un rapprochement avec l'Autriche s'imposerait. L'avenir devait justifier cette politique, mais elle échappait à Guillaume et à son état-major; l'irritation fut forte pour celui-ci de voir un simple colonel de landwehr, presque un civil, discuter dans un conseil de guerre, et l'emporter. De là une sourde irritation, qui se manifesta clairement pendant la guerre de France.

Le prince se plaint, non sans amertume, que ces dispositions peu bienveillantes fussent entretenues par ceux qu'on appelait alors les « demi-dieux », c'est-à-dire, les officiers supérieurs du grand état-major, et qu'il en ressentît les effets pour lui et ses fonctionnaires

jusque dans les détails de la fourniture des subsistances et du logement. Moltke n'avait jamais eu d'affection pour lui; de Roon, jadis son intime, se refroidissait; les généraux avaient le plan bien arrêté de l'exclure des délibérations de guerre et d'exercer à son égard un « boycottage militaire »; le mot est de Bismarck. Pendant toute la campagne, il ne fut renseigné qu'imparfaitement sur les opérations des deux armées et fut contraint à quelques reprises, pour obtenir des indications précises, de recourir au correspondant anglais Russell.

Il est d'ailleurs à remarquer que, même parmi les hauts fonctionnaires civils, il ne sut pas acquérir l'affection de ceux qui travaillaient avec lui. Il avait du génie, mais il n'avait pas d'amis. « Les choses vont mal depuis quelque temps, disait-il en 1880 à Busch; la lutte est plus violente que jamais entre les personnages officiels et moi. Je n'en puis plus. » Et dans un chapitre de ses Mémoires, il définit à merveille les agissements de ses adversaires par ce simple intitulé : « Intrigues ». Avec l'âge, son caractère exagérait son autoritarisme et sa dureté. Ses collaborateurs, devenus hommes d'expérience et de savoir, s'en fatiguaient et avaient hâte d'agir par eux-mêmes. Il n'aimait l'indépendance que pour lui-même et tenait à avoir la haute main sur toutes les branches de l'administration. De là d'incessants conflits où l'habileté du chancelier, son influence sur le vieux monarque, les services rendus à la patrie finissaient par l'emporter, et qui se dénouaient un jour par la retraite du ministre indépendant. De là encore le peu de regrets qu'il laissa en quittant la politique. « On a constaté, écrit-il lui-même, chez la plupart de mes amis, au moment de ma retraite, un sentiment de soulagement. » Et au jour de son départ, lorsqu'il offre un dîner d'adieu aux « officiels » de son ministère, la plupart déclinent l'invitation ou s'éclipsent. Le chancelier de fer avait beaucoup tablé et usé de l'ingratitude humaine : juste retour des choses d'ici-bas, il en ressentait lui-même les effets.

Sa vie politique devait se passer tout entière en conflits, et c'est sur un conflit qu'elle devait se terminer. Il est très sobre de détails sur ses rapports avec Guillaume II; ses Souvenirs ne vont pas jusqu'à l'avènement du jeune empereur; son ancien secrétaire est un peu plus prolixe, mais les amateurs de scandales ont été déçus; à peine quelques détails sur la jeunesse de Guillaume, la lettre de démission de Bismarck, et les récriminations du chancelier au lendemain de sa chute : « Les choses ont été plus vite que je ne croyais. J'avais

d'abord pensé qu'il me serait reconnaissant si je restais encore quelques années près de lui, mais je me suis aperçu, au contraire, qu'il n'avait qu'une idée, qu'un désir, c'était de se débarrasser de moi pour pouvoir gouverner seul, avec son propre génie, dans sa seule gloire. Il en a assez du vieux mentor; il lui faut maintenant des agents plus dociles. Mais moi, je ne puis me résoudre à le servir genou à terre, je ne puis me résoudre à me coucher sous la table comme un chien. » Il partit, semble-t-il, avec le sentiment bien net que c'était la fin de sa vie politique; et si les délégations populaires étaient encore assez fréquentes, les visites officielles, toujours plus rares, ne le trompèrent pas; sa réconciliation avec le jeune empereur ne fut jamais que de pure forme.

Telle est l'impression qui se dégage de ces deux ouvrages sur les rapports du chancelier avec la cour. Pareille étude pourrait être tentée sur les différentes branches de son activité; signalons simplement le jeu des alliances qu'il contracte : sa compréhension nette de ce qu'on pouvait tirer de l'alliance russe, ses efforts pour vaincre la résistance à cette union de la cour prussienne, ses ménagements au lendemain de la campagne de 1866 pour l'Autriche et la Bavière, le déclin de l'alliance russe dès 1875 et les débuts de la Triplice. Il reste à écrire de belles pages sur la vie de M. de Bismarck.

PAUL MATTER.

LES RELATIONS COMMERCIALES

ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE

(1881-1899)

La convention commerciale conclue entre les gouvernements français et italien le 21 novembre 1898, ratifiée par leurs Parlements respectifs à une grande majorité, vient d'entrer en vigueur le 12 février dernier. Elle marque la reprise des bons rapports qui existaient entre la France et l'Italie depuis la fondation de ce royaume et qui cessèrent en 1888. Une période de mésintelligence et d'hostilité réciproque leur succéda et dura jusqu'en ces dernières années. Nous nous proposons d'exposer rapidement dans les quelques pages qui suivent les motifs qui amenèrent cette guerre commerciale de onze ans entre les deux pays, les résultats préjudiciables qui en furent les suites pour tous deux, les causes du rapprochement qui vient heureusement de s'effectuer et les bases sur lesquelles a pu se faire l'entente.

I

En 1859 l'État sarde voyait se produire les heureux effets de la nouvelle politique économique inaugurée huit ans auparavant par la réforme douanière de Cavour. L'abandon de la protection élevée à l'abri de laquelle s'étaient habituées à vivre les industries piémontaises causa parmi elles un trouble passager. Quelques-unes, sans doute encore mal établies ou d'un caractère trop artificiel, furent incapables de soutenir la concurrence que pouvaient leur faire maintenant les produits étrangers, et succombèrent. Ce ne fut en somme que l'exception, et la grande majorité des industries, une fois adaptées à la situation nouvelle qui leur était faite, continuèrent à se développer et à progresser avec une rapidité plus grande encore que sous le régime économique précédent.

De 1851 à 1859 le chiffre des échanges commerciaux entre le Piémont et l'étranger, notamment avec la France, avait plus que doublé. Les chemins de fer sardes, bien que parmi les plus récemment construits de l'Italie, formaient un réseau plus étendu que ceux des autres États de la péninsule. Avec sa situation géographique, avec un port de la valeur de Gênes, le Piémont pouvait se proposer de poursuivre le développement croissant de ses relations commerciales avec les autres États de l'Europe, et il avait de grandes chances d'y réussir. L'essai tenté en 1851 avait donné les résultats les plus encourageants et le temps paraissait venu de consolider cette première tentative; ce fut l'œuvre du tarif général du 9 juillet 1859. Partisan d'une politique douanière libérale dont il avait pu expérimenter les avantages pour son pays, M. de Cavour pensait cependant qu'il est peu prudent, au sortir d'une période protectionniste, de s'engager brusquement dans la pratique du libre échange et que, même pour un pays bien organisé comme l'était à cette époque le Piémont, il y faut toujours une préparation. Il jugeait que la politique commerciale d'un peuple ne peut se régler suivant un système donné *a priori* et qu'elle doit, avant tout, s'inspirer du caractère particulier des faits auxquels elle a à s'adapter. Aussi, entendait-il ne procéder que graduellement à la transformation du régime douanier. Dans ce but il avait conservé aux industries piémontaises des droits protecteurs de 15 à 20 p. 100 en moyenne.

Ces sages principes, qu'on avait observés en ce qui concernait le Piémont, furent négligés complètement quand il s'agit de l'Italie unifiée.

Les raisons de nature historique ou morale qui, depuis longtemps, poussaient les Italiens à réclamer l'unité politique, leur masquèrent sans doute en partie le côté économique de la question. Les pays nouvellement annexés étaient placés dans des conditions géographiques et économiques bien différentes de celles du Piémont. Les quelques lignes de chemins de fer qu'ils possédaient les reliaient mal entre eux; ils échappaient à la domination de gouvernements absolus qui avaient toujours pratiqué une protection exagérée et dont la politique douanière, conçue en dehors de tout principe économique rationnel, n'avait le plus souvent pour but que de rendre moins faciles et moins fréquentes les relations de leurs sujets avec les citoyens libres du royaume de Sardaigne.

Sans tenir compte de ces différences, en deux ans, toutes les douanes intérieures étaient supprimées et le tarif général de 1859

étendu à toutes les provinces du nouveau royaume. L'uniformité la plus complète dans les rapports commerciaux, établie sur le modèle du régime piémontais, remplaçait cet « amas de droits protecteurs et prohibitifs », suivant l'expression de M. V. Elléna, qui existait précédemment.

Les industries, pour la plupart mal établies, qui essayaient alors de se développer dans l'Italie méridionale furent aussitôt écrasées par celles du Nord ou de l'étranger, et toute cette vaste région demeura un pays de production exclusivement agricole. Elle n'était cependant pas totalement à négliger au point de vue industriel : les industries textiles de la laine, de la soie, du chanvre et du lin existaient; elles avaient leur base naturelle dans le pays, qui en produisait les matières premières. Il semble donc que, tout en modifiant dans un sens plus libéral le système douanier auquel elles avaient été soumises jusque-là, on aurait pu leur conserver temporairement des droits suffisamment protecteurs pour leur permettre de continuer à vivre et à se développer jusqu'au moment où, solidement établies, elles pourraient sans danger être soumises au régime déjà adopté pour le Piémont.

Mais on croyait alors aveuglément aux vertus universelles du libre-échange et l'Italie ne paraissait pouvoir mieux faire que d'entrer, dès le début, dans le nouveau courant d'idées économiques qui prévalait à cette époque en Europe, et auquel le traité de commerce, signé le 23 janvier 1860 entre la France et l'Angleterre, venait de donner une consécration éclatante.

Le 17 janvier 1863 l'Italie signait à son tour avec la France un traité de commerce qui servit de point de départ à une série de conventions semblables conclues avec les autres États de l'Europe dans les années qui suivirent. Ce traité accordait à la France un certain nombre d'avantages et en retour valait à l'Italie des réductions de droits, et même, pour quelques articles, l'exemption complète. Ce furent surtout les produits agricoles italiens qui se trouvèrent favorisés; le but principal du nouveau traité était en effet de leur assurer sur le territoire français un large débouché. A ce point de vue les résultats du traité de 1863 ont été excellents pour l'Italie; sa production était alors surtout agricole et il était de première nécessité pour elle de lui trouver un écoulement facile.

Dans la suite, cependant, à mesure qu'on approchait de l'échéance du traité de 1863 et que devait disparaître avec lui une grande partie du régime conventionnel italien, des plaintes assez vives s'élevèrent

contre lui. Elles venaient des représentants de l'industrie. Une transformation s'opérait en effet dans les conditions de la production italienne et allait en s'accentuant de plus en plus. Un mouvement industriel se manifestait de façon très sensible et on demandait pour lui à l'État la protection qui, prétendait-on, était nécessaire à son développement. Le décret du 29 mai 1870 ordonna une enquête à ce sujet.

La commission d'enquête s'assura que, malgré la rareté des capitaux, l'insuffisance des moyens techniques, la mauvaise organisation des transports, le réveil de la vie industrielle était réel.

M. Diomede Carafa, dont la savante étude publiée dans la *Revista politica e litteraria* nous a beaucoup servi pour la partie historique de ce travail[1], explique ainsi ce mouvement inattendu : selon lui, ce développement industriel était étouffé par la concurrence des industries étrangères. Mais, à peine se produisit-il dans le pays un phénomène capable de refréner l'importation étrangère qu'on vit aussitôt se relever l'industrie nationale. Ce phénomène favorable fut l'agio sur le change, dû au cours forcé qui sévissait alors en Italie. Cet état morbide de la circulation monétaire peut paraître en effet avoir ce côté avantageux qu'il excite les exportations du pays qui le subit et ralentit ses importations, et par là il est profitable à l'industrie. Mais cette faible compensation à un mal beaucoup plus grand ne donne de résultats que pendant les premiers temps de l'établissement du cours forcé et les conséquences d'une circulation monétaire dépréciée ont ensuite leur plein effet. Quoi qu'il en soit, le fait s'était manifesté : l'industrie italienne tendait à se développer, elle demandait aide et protection contre la concurrence étrangère.

L'enquête sur la situation de l'industrie en Italie fut terminée en 1874. Elle conclut à la nécessité de la revision du régime douanier dans un sens protecteur si on voulait donner à cette renaissance industrielle les moyens de poursuivre ses progrès.

En France, un mouvement se manifestait également, vers la même époque, pour obtenir la révision des traités de commerce. Le 7 avril 1875, le ministre de l'agriculture et du commerce demandait au Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des arts et métiers de lui faire connaître leurs principaux desiderata au sujet des modifications à apporter à notre régime douanier. La plupart émirent le vœu qu'avant tout on revisât le tarif général.

1. *La politica commerciale dell' Italia*, dans la *Rivista politica e litteraria* du 1er décembre 1898.

et qu'on remaniât surtout les classifications très anciennes qui ne correspondaient plus aux nécessités actuelles. On s'occupa donc d'étudier un projet de tarif. Le traité franco-italien fut prorogé jusqu'au 1er juillet 1876 et des négociations commencèrent entre les cabinets de Rome et de Paris pour la conclusion d'un nouveau traité. Elles furent longues et difficiles. Les deux gouvernements parvinrent cependant à s'entendre et signèrent une convention le 6 juillet 1877. Mais la Chambre française, par 225 voix contre 220, refusa de la ratifier (6 juin 1878).

Dès lors, l'Italie imposa aux marchandises françaises les prix du tarif général qu'elle venait d'élaborer, et qui entra en vigueur le 1er juillet 1878. Par suite de cette mesure, nos exportations en Italie de produits manufacturés, gênées par les droits protecteurs nouveaux qui les frappaient, diminuèrent très sensiblement. Cette baisse fut vivement ressentie par nos commençants; aussi, dès le 15 janvier 1879, le gouvernement français concluait avec le gouvernement italien un *modus vivendi* suivant lequel les deux pays s'accordaient réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée.

Dès que le nouveau tarif général français fut promulgué par la loi du 7 mai 1881, on s'occupa de reprendre les négociations pour la conclusion d'un traité de commerce avec l'Italie, qui fut signé le 3 novembre 1881.

Le nouveau tarif français reflétait l'influence du courant protectionniste qui régnait en Europe depuis quelques années. Ses droits étaient en moyenne de 24 p. 100 plus élevés que ceux de notre ancien tarif conventionnel. Les matières premières nécessaires à l'industrie et les denrées alimentaires étaient encore très légèrement taxées, mais les droits sur les raisins secs, les fécules et les bestiaux, produits qui intéressaient particulièrement l'Italie, étaient sensiblement relevés. De plus, en ce qui concernait les bestiaux, le gouvernement s'était engagé vis-à-vis du Parlement à ne les comprendre à l'avenir dans aucune convention.

Le traité du 3 novembre 1881 ne pouvait donc être à l'égard de l'Italie aussi libéral que les précédents. Toutefois, la plupart des produits qu'elle exportait vers la France en quantités notables bénéficièrent de réductions satisfaisantes. Seuls, les droits sur le bétail, qui n'était pas modifiés par le traité, paraissaient extrêmement lourds aux éleveurs italiens; mais le gouvernement français ne pouvait à ce sujet faire aucune concession. Cette question mise à part,

on peut dire que le traité fut très favorablement apprécié par nos voisins.

A cette époque, l'état des finances de l'Italie s'était à ce point amélioré qu'on pouvait considérer cette nation comme sortie de la période si difficile qu'elle avait eue à traverser, et compter que désormais elle se dirigerait sans encombre vers la prospérité. Elle avait souffert grandement de la façon hâtive dont s'était accomplie en 1860 la transformation de son régime économique. De plus, son gouvernement avait eu à réparer les effets de la mauvaise gestion des gouvernements précédents et à pourvoir à l'établissement sur les ruines qu'ils avaient laissées d'un état moderne et qu'on voulait puissant. Une pareille œuvre ne pouvait qu'être longue et pénible. Tout était à créer, à organiser, et les ressources dont on pouvait disposer demeurèrent longtemps insuffisantes. Ce n'est qu'à partir de 1870 que les budgets commencèrent à s'équilibrer à peu près. Grâce cependant à une sage administration, aux bonnes traditions que conservait encore le parlementarisme italien, grâce aussi au dévouement du peuple à l'œuvre de régénération nationale, dévouement qui lui fit accepter les charges les plus lourdes, les plus durs sacrifices, tout en continuant courageusement à produire et à augmenter la richesse du pays, on parvint à sortir des phases les plus critiques. Dès qu'on le put, on apporta au système des impôts des modifications qui permirent d'alléger les charges de la population ou de les répartir plus équitablement. En 1881, le cours forcé était supprimé. L'impôt sur la mouture, un des plus justement impopulaires de l'ancien régime, et auquel on avait été forcé de revenir, fut diminué, puis définitivement aboli en 1884 [1]. On s'appliqua à favoriser le développement du commerce, la construction des lignes de chemins de fer. Les finances allaient en s'améliorant, la production agricole et industrielle progressait et le traité de commerce de 1881 permettait d'espérer entre l'Italie et la France la continuation de relations commerciales également profitables aux deux nations.

Quel qu'ait été alors l'état de prospérité de l'Italie, on devait penser qu'il faudrait, pendant de longues années encore, apporter les soins les plus attentifs à tous les détails de sa vie économique comme on le fait pour un organisme qui s'est développé trop vite. De plus il lui restait encore beaucoup à faire pour se mettre au

1. La loi du 19 juillet 1880 le réduisait à 1.50 lire le quintal et portait qu'il devait disparaître entièrement à partir du 1[er] janvier 1884.

niveau des autres États en ce qui concerne l'outillage économique, et les travaux publics dont il fallait prévoir l'exécution devaient être une source de dépenses très lourdes. Enfin, la fortune générale était encore trop peu importante pour que le pays ne ressentît pas immédiatement et profondément les conséquences de toute imprudence dans la direction de sa politique.

Ce fut à cette époque cependant que les hommes d'État auxquels était confié le soin d'achever la régénération de l'Italie la conduisirent vers une politique toute nouvelle. Ils l'y engagèrent définitivement en 1882, par leur adhésion à la Triple Alliance.

II

Le tarif de 1878, qui formait alors la base du régime douanier en Italie, ne semblait plus donner, au point de vue des intérêts de l'industrie, de résultats satisfaisants. On a prétendu que c'était l'abolition du cours forcé qui, en mettant fin à l'agio sur le change et en supprimant par là la prime à l'exportation dont profitait jusqu'alors l'industrie italienne, avait rendu inefficaces les dispositions du traité. Cette effet est certain. Il y avait été fait allusion lors de la discussion de la loi qui devait rétablir la circulation métallique, sans que cette considération ait pu toutefois retarder l'exécution d'une mesure aussi salutaire. Mais, heureusement pour l'Italie, les réclamations des industriels avaient aussi une autre cause. Celle-ci prospérait et le tarif de 1870 ne lui convenait plus. Ce tarif avait été établi avec le désir de protéger les premières manifestations de la vie industrielle en Italie. Celle-ci se développa en effet à l'abri de droit élevés. La filature de coton surtout fit de grands progrès. Mais à mesure que les industries se perfectionnaient, adoptaient des procédés nouveaux et que leurs produits devenaient mieux finis, plus soignés, les classifications du tarif cessaient de s'adapter à leurs besoins. Elles réclamaient une spécialisation plus complète, une meilleure proportionnalité dans les traitements faits à leur différents produits.

Les industriels italiens demandèrent donc la réforme des tarifs douaniers et l'on vit bientôt les agriculteurs se joindre à eux.

A la même époque, en France, le commerce, l'agriculture, l'industrie traversaient une période de malaise dont était rendu responsable le système douanier en vigueur depuis 1881. La cause réelle venait de la baisse générale des prix qui avait commencé

vers 1874. Cette baisse, s'étendant aux produits de la culture et de l'élevage, avait jeté l'inquiétude parmi les fermiers et les propriétaires ruraux. Leurs plaintes furent l'origine des lois du 28 mars 1885, des 29 mars et 5 avril 1887, qui élevèrent successivement les droits sur les céréales et les bestiaux.

Le bétail demeurant soumis aux droits du tarif général, ces dernières mesures atteignirent vivement les agriculteurs italiens, et les portèrent à associer leurs vœux à ceux des industriels pour obtenir la revision du tarif douanier de 1878. Dès 1883, une loi [1] avait ordonné une enquête sur les effets du tarif existant. Les commissaires furent d'accord pour juger inopportun tout changement au régime des produits agricoles, et le rapporteur proposa seulement une réforme complète des droits relatifs aux produits industriels, sans vouloir exagérer cependant la protection qu'il y avait lieu de leur donner. La commission parlementaire et, après elle, la Chambre italienne ne suivirent pas ces conseils de modération et le tarif qu'elles élaborèrent, et qui devint loi le 14 juillet 1887, eut un caractère protecteur très marqué.

L'opinion en Italie était alors tout entière sous l'influence des partisans de la Triple-Alliance. Les journaux gallophobes, les brochures anti-françaises ajoutaient à l'énervement que causaient les difficultés financières, à l'agitation provoquée par l'enquête, à l'impatience de voir se réaliser les bienfaits qu'on attendait, particulièrement dans le sud, d'un nouveau régime douanier pour pousser agriculteurs et industriels à demander la dénonciation du traité de commerce franco-italien.

Déjà les relations maritimes entre les deux pays étaient passées sous un régime de rigueur. Le traité du 13 juin 1862 qui les réglait précédemment avait pris fin le 16 juillet 1886 et n'avait pas été renouvelé. Dès lors, notre pavillon se voyait imposer dans les ports italiens des taxes différentielles très élevées. De notre côté, dès le 17 juillet, un décret soumettait la navigation italienne à un traitement analogue.

Le 10 décembre 1886 la Chambre des députés à Rome vota la dénonciation du traité du 3 novembre 1881 [2]; le 15 décembre, le général Menabrea, ambassadeur d'Italie à Paris, demandait au

1. Loi du 6 juillet 1883.

2. Ce traité devait rester en vigueur jusqu'en 1892, mais une clause spéciale permettait d'en faire cesser les effets au 1er janv. 1888 pourvu que la déclaration en fût faite douze mois à l'avance.

gouvernement français d'entamer des négociations pour la conclusion d'un nouveau traité.

Nous avons vu plus haut que le nouveau tarif italien avait été promulgué le 14 juillet 1887; le 16 septembre le gouvernement italien présentait ses propositions à notre gouvernement. Il nous demandait le traitement de la nation la plus favorisée, des réductions de droits concernant des produits qui intéressent particulièrement l'Italie, notamment sur les bestiaux, et le maintien au tarif conventionnel alors en vigueur d'un certain nombre d'articles. — Le 29 octobre, le gouvernement français répondait en faisant remarquer que, tandis qu'on lui demandait la concession d'un régime conventionnel fixé jusqu'au 1er février 1892, on ne lui offrait en échange que le traitement de la nation la plus favorisée, sous un régime de tarifs autonomes que l'Italie pouvait modifier à son gré, puisqu'elle avait dénoncé tous ses traités. Il y avait donc inégalité de traitement et il demandait en compensation des réductions de droits particulières sur les lainages, les tissus de coton et les soieries. D'autre part, il se fait autoriser par la loi du 26 décembre 1887 à proroger le traité pour une période de six mois et à prendre des mesures de représailles au cas où l'Italie n'accepterait pas cette prorogation. M. Crispi ne voulut consentir qu'à une prorogation de deux mois. Le gouvernement français accepta cependant, malgré le peu de temps dont on disposait et la mauvaise grâce évidente du gouvernement italien, de laisser s'engager les négociations.

Les Italiens voulaient voir élever les anciens droits conventionnels sur un grand nombre d'articles qui forment la partie importante de l'exportation française en Italie, tels que l'huile d'olive, les lainages, les tissus mélangés de coton, les confections, la mercerie, les ouvrages en fer. La France ne pouvait accepter ces conditions; elle aurait voulu au contraire revenir dans la plus large mesure possible à la tarification de 1881. On y aurait consenti, dit-on, si elle avait réduit les droits sur les bestiaux, mais le gouvernement français, lié par son engagement devant les Chambres, était dans l'impossibilité d'accorder satisfaction sur ce point au gouvernement italien. Les pourparlers se continuèrent jusqu'au 18 février 1888, où M. Crispi, guidé par des raisons exclusivement politiques, interrompit brusquement les négociations.

A partir du 1er mars 1888, l'Italie allait donc appliquer à nos produits les droits très élevés de son nouveau tarif général. En prévision de cette éventualité, les droits du tarif italien étant beaucoup supé-

rieurs à ceux du nôtre, le gouvernement français avait soumis aux Chambres un projet surtaxant un assez grand nombre de marchandises italiennes. Ce projet était devenu loi le 17 février et entra en vigueur le 1er mars. L'Italie riposta par sa loi du 29 février, imposant à nos produits des droits différentiels plus élevés que ceux de son tarif général[1].

Ces tarifs de guerre remplacèrent de part et d'autre ceux qui accompagnaient le traité de 1881.

Le régime douanier que l'Italie s'était donné en 1887 prétendait non-seulement protéger l'industrie, mais aussi l'agriculture, qui souffrait de plus en plus.

Il comportait donc des droits plus élevés sur les céréales, les vins, l'huile d'olive, les essences, le riz, les oranges et citrons, les raisins, les fruits secs, le bétail, le beurre, le fromage. Mais le défaut de transition entre l'application de ce régime et l'abolition du précédent, et surtout la rupture avec la France, furent funestes à la production agricole en Italie et aggravèrent considérablement la crise déjà existante.

Aussi, le marché français lui étant désormais fermé, et la tendance protectionniste s'accentuant dans la politique économique de tous les États de l'Europe, l'Italie s'efforça de s'assurer par de nouveaux traités de commerce des débouchés qui devaient compenser celui qu'elle perdait en France[2]. A la faveur de ces conventions, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Suisse, grâce aux diminutions de droits qu'elles obtinrent sur leurs produits manufacturés, purent trouver de leur côté en Italie un marché pour ces produits auxquels la disparition de l'importation française laissait le terrain libre.

La guerre commerciale entre l'Italie et la France a duré onze ans. Quelles que soient les bonnes dispositions qui lui succèdent aujourd'hui, quelque sincère que puisse être la réconciliation, les habitudes adoptées depuis ce temps par les consommateurs italiens seront longues à se transformer, les positions prises par nos concurrents étrangers difficiles à reconquérir.

1. Aug. Devers, *La politique commerciale de la France depuis 1860.*

2. Des traités furent conclus avec l'Italie par l'Allemagne le 6 décembre 1891; avec l'Autriche-Hongrie et la Suisse le 19 avril 1892. Ces traités ouvraient aux produits agricoles italiens les marchés de l'Europe centrale et abaissaient en faveur de ces États les droits de son tarif de 1887. Ils constituèrent le régime conventionnel de l'Italie, lequel s'appliqua à tous les États étrangers sauf la France, la Russie et le Portugal.

III

Les conséquences de la rupture se firent sentir immédiatement dans le chiffre des échanges commerciaux des deux pays, et l'Italie, moins riche que la France, en fut gravement atteinte. Du reste, la nouvelle politique qu'elle suivait depuis quelques années n'avait pas tardé à lui faire perdre le résultat des efforts que les gouvernements précédents avaient faits pour lui donner de bonnes finances et pour développer sa production. Les frais énormes dans lesquels l'entraînait son adhésion à la Triple-Alliance, ses malheureuses expéditions coloniales, les mauvaises dispositions qu'elle montra à l'égard de la France, augmentèrent ses difficultés et éloignèrent d'elle les capitaux étrangers, notamment les capitaux français, dans un temps où ils lui étaient le plus nécessaires. Elle se vit bientôt en dehors du mouvement économique européen.

M. A. Leroy-Beaulieu le constatait à cette époque [1] et faisait aussi remarquer que, depuis que M. Crispi dirigeait la politique italienne, il n'y avait pas un État d'Europe ou d'Amérique, grand ou petit, dont les fonds n'eussent bénéficié d'une hausse considérable; seuls les fonds italiens faisaient exception; ils avaient baissé ou étaient restés stationnaires, ce qui, devant la hausse générale, équivalait à la baisse. La diminution du taux de l'intérêt, qui allégeait tous les budgets en leur permettant des conversions de rentes, était ignorée de l'Italie. Il en était de même pour les autres valeurs italiennes : titres de compagnies de chemins de fer, de sociétés industrielles, de banque, etc. Bientôt le cours forcé reparut, quoi qu'il ne dût être déclaré officiellement qu'en 1894.

La politique générale du gouvernement commençait à soulever de vives critiques dans la population; la persistance de M. Crispi à ne pas abandonner la ligne de conduite qu'il avait cru devoir adopter amena sa chute en 1891.

La période aigüe de la discorde entre la France et l'Italie était passé. Déjà, le 1er janvier 1890, cette dernière avait abrogé son tarif de guerre et replacé les produits français sous le régime du tarif général de 1887, encore très élevé cependant, surtout si on le compare au tarif conventionnel dont jouissaient nos concurrents étrangers. Mais ni cet acte, ni le remplacement du cabinet Crispi par un cabinet Rudini, avec comme ministre du trésor, M. Luzzatti, ami

1. *Revue des Deux Mondes* du 15 juillet 1889.

de la paix et de la France, ne pouvaient suffire à effacer de l'esprit public français l'impression causée par la politique hostile et aggressive de l'Italie à l'égard de la France pendant les dernières années. Il lui fallait désormais d'autres gages pour accepter la possibilité d'un rapprochement. Il ne put donc admettre les raisons qui empêchèrent le cabinet Rudini de donner sur le champ une orientation différente à la politique extérieure de l'Italie et le renouvellement de la Triple Alliance le confirma dans sa défiance.

On s'étonna en Italie de voir que la France continuait à tenir rigueur au nouveau gouvernement; on attendait impatiemment une amélioration qui eût pu se traduire par un détente de la crise économique et on ne comprenait pas qu'en France l'opinion publique demandât comme préliminaire à toute tentative de réconciliation que l'Italie se détachât de la Triplice. Puis, de ce que certaines maisons de banque françaises, tout en offrant leur concours financier à l'État italien, demandaient des garanties spéciales contre l'insécurité causée par cette alliance menaçante, on en vint à dire que c'était la France qui posait à tout des conditions intolérables[1]. De là la légende qui nous représentait en Italie comme faisant obstruction à toute entreprise financière ou commerciale de ce pays et comme opposés systématiquement au rétablissement de sa prospérité.

On connaît l'état de misère publique et de détresse générale qu'ont valu à l'Italie les erreurs commises il y a plus de dix ans. On se souvient des troubles graves qui en sont résulté récemment. Nous n'en ferons pas le tableau; nous citerons seulement quelques chiffres, qui, tout en montrant ce que la France a perdu de son côté à cette guerre commerciale, feront voir en même temps le tort que s'est causé l'Italie et combien grande a été l'erreur de ceux qui voulurent opposer ses intérêts aux nôtres.

Les chiffres fournis par notre ministre du commerce, M. Delombre, lors de la discussion devant la Chambre de la nouvelle convention, montrent que, depuis 1887, par suite de la rupture commerciale entre la France et l'Italie, le montant total de leurs échanges respectifs est tombé de 634 millions à 260 millions et demi. L'Italie exportait en France en 1887 pour 307.500.000 fr. de marchandises; en 1897 elle ne nous en envoyait plus que pour 126,900,000 fr. Quant aux exportations françaises vers l'Italie, elles fléchissaient dans la même période de 326,000.000 de fr. à 113.500.000 fr.

1. Voir l'article de M. Giacometti dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 septembre 1891.

Ainsi, bien que sur le chiffre total de notre commerce extérieur la perte fût de beaucoup moins importante pour nous qu'elle ne l'a été pour l'Italie, elle n'en a pas moins affecté très sensiblement notre production industrielle [1].

Ce fut surtout pendant les premières années qui suivirent la dénonciation du traité franco-italien et l'application des tarifs de guerre, que les exportateurs italiens furent le plus éprouvés. On avait si brusquement transformé le régime douanier en Italie, qu'ils n'eurent pas le temps de s'ouvrir ailleurs des débouchés pour compenser celui qui venait de leur être fermé chez nous. M. Crispi avait jugé sans doute que la rupture avec la France était œuvre trop urgente pour que la considération des intérêts les plus pressants de l'agriculture et de l'industrie italiennes ait pu lui faire prendre quelque délai.

L'Italie avait donc à redoubler d'efforts pour étendre sa clientèle extérieure. Elle s'y est appliquée courageusement. Les rares adversaire du nouvel accord et tous ceux qui, du côté italien, ont contesté son importance commerciale, ont fait valoir que depuis 1888 l'Italie était parvenue, en ces derniers temps, à retrouver quant à son mouvement d'exportation les chiffres d'avant la rupture et les avait même dépassés. Il est certain que, en dépit de conditions très défavorables, elle a fait preuve d'une grande vitalité économique. La production en général s'est beaucoup accrue et elle a su lui trouver des débouchés suffisants. La plus grande partie de ces résultats est due à la politique commerciale qu'elle a adoptée vis-à-vis des puissances autres que la France. On a dit aussi, en Italie, que c'était grâce à la nécessité où elles se trouvaient de remplacer absolument la perte du commerce français que l'industrie et l'agriculture italiennes ont accompli un effort considérable qui a beaucoup aidé à leur développement. Il ne semble pourtant pas que, si elle avait conservé de bons rapports avec la France, l'Italie n'eût pas poursuivi son progrès économique d'une façon continue et normale. Au lieu de cela, il lui a fallu des années pour retrouver le chiffre d'affaires qu'elle faisait jadis avec nous et qu'elle avait perdu en un an. Elle a dû faire des sacrifices pour s'assurer de nouveaux acheteurs, pour conformer sa production à leurs besoins, et cette nécessité a rendu une

1. Le chiffre total des importations en Italie était en 1887 de 1605 millions. L'importation française y entrait pour 326 millions. En 1897 les importations en Italie montaient environ à 1200 millions, somme dans laquelle nous ne comptions plus que pour 133 millions 1/2.

partie du travail fourni par elle provisoirement improductive. Dans les traités de commerce qu'elle passa avec les nations de l'Europe centrale, celles mêmes qui sont ses plus fidèles alliées ne manquèrent pas de profiter de sa situation en lui faisant payer cher les avantages qu'elles lui concédaient. A la suite de ces conventions, elle vit s'établir sur son territoire une quantité toujours croissante de maisons de commerce, de banques, de sociétés industrielles exploitées par des Suisses, des Allemands, des Anglais, des Autrichiens; tandis qu'on peut croire que, si elle ne s'était pas aliéné volontairement le marché financier français, nos capitaux qui, même aux époques les plus critiques de son histoire économique, ne lui ont jamais fait défaut, seraient encore venus l'aider à compléter son organisation et à développer chez elle une industrie plus nationale.

Quant à l'agriculture, qui de toutes les branches de la production italienne avait été la plus éprouvée, elle aussi est arrivée à ramener ses exportations au taux atteint avant 1888, mais cela non plus ne pouvait réparer les pertes subies pendant une longue période de crise et d'incertitudes, ni diminuer l'intérêt qu'avaient les cultivateurs italiens à reprendre avec la France leurs relations d'autrefois. Cet intérêt était d'autant plus grand que, s'ils avaient retrouvé pour leurs produits en général un écoulement égal et même supérieur à celui dont ils profitaient en 1887, les vins faisaient exception. Seule la réouverture du marché français pouvait leur fournir un placement avantageux [1].

1. M. Diomede Carafa dans l'art. déjà cité de la *Rivista politica e litteraria* du 1er déc. 1898 fournit des documents intéressants qui donnent une idée des efforts faits par l'agriculture et l'industrie italiennes de 1886 à 1897. Un premier tableau montre, pour chacun des principaux produits du sol, de combien a augmenté l'exportation en général, en regard de la diminution causée par la dénonciation du traité avec la France.

Période 1886-1896.

Produits italiens.	Diminution de l'exportation en France.	Augmentation de l'exportation dans les autres États.	États qui ont donné lieu à augmentation.
Vins en fûts hectol........	1,816,395	1,110,554	Autriche-Hong., Allemagne, Suisse, Amérique.
— bouteilles cent....	5,555	20,285	Afrique, Amérique.
Huile d'olive quintaux....	56,894	106,917	Allemagne, Malte, Hollande, Suisse.
Soie grège —	17,269	28,853	Allemagne, Suisse.
Chanvre peigné —	8,114	13,410	Autriche.
Pâtes —	3,159	59,575	Allemagne, Angleterre, Amérique.
Oranges, citrons —	10,747	1,146,367	All., Autriche, Angl., Russie, Hollande, Suède.

L'Italie fut donc obligée de reconnaître combien lui était préjudiciale au point de vue économique et financier la nature anormale de ses relations avec la France. Aussi, sans parler de raisons purement politiques qui y contribuaient également, son attitude vis-à-vis de celle-ci se modifiait peu à peu. De notre côté l'opinion, très montée contre l'Italie vers 1889, s'était calmée graduellement depuis cette époque. L'alliance franco-russe vint faire contre-poids à

Bétail (bœufs) têtes.......	40,243	26,494	Suisse.
— (moutons et chèvres) têtes..................	89,102	20,412	
Fromages, quintaux......	1,936	51,328	Angl., Autriche, Suisse.
Œufs —	76,622	149,145	Angl., Autriche, Suisse.

Quant à l'industrie les résultats sont les suivants :

Importation de matières premières en Italie.

	1886	1897
Sulfates, quintaux........................	70,380	412,405
Bois pour teinture et tannage, quintaux...	254,470	458,674
Lin et jute bruts — ...	89,913	227,379
Coton brut — ...	679,943	1,202,487
Soie grège — ...	11,183	20,549
— teinte — ...	31,000	329,283
Peaux brutes — ...	181,554	236,395
Minerais — ...	3,806	23,725
Houille — ...	2,927,092	4,259,643

Importation de produits manufacturés.

	1886	1897
Filés de lin et de chanvre, quintaux...	67,987	47,100
Filés de coton — ...	62,586	9,144
Tissus de coton — ...	126,668	20,975
— laine — ...	121,434	109,991
— soie — ...	49,756	21,734
Machines — ...	444,250	284,790
Mercerie — ...	27,977	7,536
Verrerie — ...	238,560	86,106

Exportation d'objets manufacturés italiens.

	1886	1897
Sucre raffiné, quintaux........................	•	1,418
Essences colorantes, quintaux.................	2,632	12,996
Filés de coton —	1,712	36,563
Tissus de coton —	4,067	58,182
— laine —	2,209	3,758
— soie —	16,576	34,200
Machines —	8,949	40,341

Ainsi donc il y a eu pour l'industrie italienne de 1886 à 1897 augmentation de l'importation des matières premières, diminution de celle des produits manufacturés et augmentation au contraire de l'exportation de ces derniers. Ce sont bien les caractères d'un développement industriel.

la triple alliance, et celle-ci du reste perdait de sa signification hostile depuis que s'orientait différemment la politique européenne et surtout depuis que s'était produite l'entente qui, lors des événements importants d'Extrême-Orient, réunit autour des mêmes intérêts des États appartenant à chacun des deux grands groupements européens. Aussi depuis longtemps les rapports échangés entre les gouvernements de Rome et de Paris avaient pris un caractère qui pouvait faire espérer une entente complète. Le 28 septembre 1896 avait été conclu entre la France et l'Italie le traité relatif au protectorat tunisien. Ce traité, dans lequel il s'agissait d'intérêts italiens très sérieux, avait été négocié dans un esprit également conciliant de part et d'autre. Puis, le 21 octobre suivant, deux décrets, signés l'un à Paris, l'autre à Rome, rétablissaient au bénéfice des navires italiens dans les ports français et des navires français dans les ports italiens[1] le traitement réservé au pavillon national de chaque pays, faisant cesser ainsi une guerre de surtaxes respectives qui durait depuis le mois de juillet 1886. Ces actes étaient de sûrs indices de l'amélioration des rapports franco-italiens. Des raisons de politique extérieure et intérieure empêchèrent néanmoins les deux gouvernements de faire connaître au public les négociations qui s'établirent entre eux à partir du mois de mai 1897, pour aboutir à la conclusion du nouvel accord qui, signé le 21 novembre 1898, fut une véritable surprise pour l'Europe.

IV

M. Luzzatti, l'ancien ministre du Trésor, fut envoyé à Paris au mois d'octobre 1898 pour négocier les dernières dispositions de la convention. Le choix de cet éminent homme d'État, partisan résolu de l'entente avec la France, connu pour sa grande compétence en matière de finances et d'économie politique, pour l'intérêt égal qu'il a toujours porté à chacune des branches de la production de son pays, étaient, pour la France, le gage le plus sûr de la sincérité du gouvernement italien et, pour l'Italie, la meilleure garantie que toutes les concessions qu'on lui ferait consentir ne seraient accordées que dans l'esprit de la plus stricte équité.

L'ambassadeur d'Italie et M. Luzzatti se rencontrèrent avec nos délégués MM. Bompard, Chandez, Bousquet, en des conférences qui aboutirent à l'arrangement déjà cité. Dans le but d'en faire profiter

1. La navigation au cabotage n'est pas comprise dans ces dispostions.

les deux pays le plus tôt possible, leurs Parlements furent aussitôt saisis des projets de lois qui devaient le rendre exécutoire. Dès le 22 décembre, la Chambre française approuvait l'accord commercial franco-italien par 451 voix entre 45 et la nouvelle de ce vote produisait en Italie une unanime satisfaction. A son tour, le 29 janvier dernier, la Chambre des députés italiens adoptait cette convention par 226 suffrages contre 34. Ainsi de part et d'autre l'opposition n'avait réuni qu'une très faible minorité; encore le caractère de cette opposition était-il exclusivement politique. Enfin le sénat français et le sénat italien confirmèrent les votes des deux Chambres, et à partir du 12 février les rapports entre la France et l'Italie reprenaient leur cours normal, qu'ils n'auraient jamais dû abandonner [1].

La convention qui réglera désormais les relations commerciales entre la France et l'Italie n'est pas un traité de commerce. C'est un simple accord par lequel l'Italie nous donne le traitement de la nation la plus favorisée et nous fait bénéficier par là de son tarif conventionnel tel que l'ont constitué les traités de commerce conclus entre elle et les autres puissances. De plus, elle fait en notre faveur, sur un certain nombre d'articles des réductions spéciales. En retour, nous remplaçons par notre tarif minimum le tarif maximum auquel étaient soumis ses produits à leur entrée en France. Sont seules exceptées les soies et soieries qui restent en dehors de l'arrangement. Nous ne sommes donc pas liés pour une période déterminée, et nous pourrons à toute époque revenir sur tout ou partie de nos dispositions, sauf à renoncer aux concessions correspondantes à nous faites par l'Italie.

Cet accord était si unanimement désiré de part et d'autre, la nouvelle de sa conclusion fut à la fois si inattendue et de si bon augure, qu'on s'exagéra un peu sa portée immédiate.

Puis l'enthousiasme est un peu tombé. Ceux qui avaient espéré pour leurs exportations des conditions plus favorables, ceux surtout qui prétendent « payer la rançon de l'accord » parce que les concessions se sont faites à leurs dépens, élèvent des réclamations qui, seules, sont entendues. « La voix de l'intérêt général est faible ou nulle. Mais la clameur des intérêts particuliers, si respectables qu'ils soient, arrive facilement à égarer l'opinion publique [2] ».

1. « C'est donc la voix de la raison qui a triomphé et le patriotisme intelligent et bien compris qui, dans la nouvelle convention, a eu sa revanche sur les obscures convoitises, sur les préjugés aveugles et sur les passions mauvaises qui avaient réussi à faire la loi et à imposer leur propre direction à la politique italienne, sous le masque d'un faux patriotisme ». *Il Secolo*, du 12 fév. 1899.

2. M. Maggiorino Ferraris, *L'accordo commerciale fra l'Italia e la Francia*, *Nuova Antologia*, 1er déc. 1898.

De l'autre côté des Alpes on s'est plaint qu'en plus de l'application de tout son tarif conventionnel, l'Italie nous ait accordé des réductions supplémentaires pour un grand nombre de nos produits manufacturés, et cela au moment où l'industrie italienne a besoin, dit-on, de protection. Mais les esprits impartiaux, ceux mêmes qui se sont montrés les plus réservés dans l'appréciation de la Convention quant aux avantages que peut en retirer l'Italie, ont reconnu que ces concessions ne pouvaient nuire sérieusement à aucune industrie italienne. Le pays n'est pas encore en état de produire les nombreux articles finis qu'il est obligé d'importer de l'étranger. La France se trouvera, pour ce qui concerne les produits soumis au tarif conventionnel, sur le même pied que les autres États industriels et la concurrence qui en résultera sera avantageuse pour le consommateur italien. Cette concurrence sera d'autant plus rude pour la France que son exportation en Italie est de nature extrêmement variée et que, par conséquent, elle aura à soutenir la lutte sur un plus grand nombre de points. Somme toute, la France aura plus de peine à se rouvrir le marché italien que n'en aura l'Italie pour reprendre sa place d'autrefois sur le marché français; les concurrents que cette dernière y rencontrera lui seront beaucoup plus faciles à supplanter que ne le seront pour la France des exportateurs comme l'Allemagne et l'Angleterre par exemple [1].

Le tarif italien de 1887, appliqué aux produits français, était une arme de guerre, une mesure exceptionnelle qui n'aurait dû rester en vigueur que le moins longtemps possible; mais elle était profitable à l'industrie italienne, qui a eu le temps de s'y habituer. On s'explique donc que celle-ci se plaigne d'une concurrence nouvelle, bien que ses craintes soient certainement exagérées.

On a contesté également, bien à tort, les avantages de la convention du 21 novembre pour l'agriculture italienne. Pendant toute la période de rupture avec la France, si l'industrie a pu jouir vis-à-vis de cette puissance d'une protection presque absolue, l'agriculture a fort souffert de la réduction de sa clientèle extérieure. Le nouvel accord doit lui rendre les avantages qu'elle avait perdus et, quand même ce serait un peu aux dépens de l'industrie, la nécessité n'en est pas moins très grande pour l'Italie.

On a dit, en Italie, qu'un petit nombre de produits agricoles bénéficieraient du nouveau tarif. Pour quelques uns les prix du tarif

1. Voir *Revista politica e litteraria* des 1er et 15 déc. 1898, 1er et 15 janv., 1er fév. 1899 et *Nuova Antologia* du 1er déc. 1898.

minimum français étant égaux à ceux du tarif maximum ils restent taxés au même taux que précédemment. Pour d'autres, profitant déjà d'exemptions, telles les matières premières nécessaires à notre industrie, leur traitement ne sera pas modifié; ou bien encore ce sont des produits dont l'Italie a toujours été notre fournisseur préféré, même sous le régime du tarif maximum, et dont l'exportation en France ne pourra guère augmenter malgré des réductions de droits : tels l'huile d'olive [1], les fromages, les œufs, les fruits. Quant aux vins, le gouvernement italien a prévu une plus-value de 1 million d'hectolitres à l'exportation pour la France. Cependant les mêmes critiques doutent encore qu'elle atteigne ce chiffre avec les nouveaux droits établis par le gouvernement français. Il est vrai que la récolte de cette année ayant été particulièrement mauvaise, les prix seront peut-être trop élevés pour qu'on puisse espérer que des affaires importantes soient réalisées avant un an, mais les viticulteurs italiens ne se félicitent pas moins du nouvel accord qui permettra sûrement dans l'avenir ce qui n'est pas encore possible aujourd'hui [2]. Nos viticulteurs français avaient besoin d'une protection plus efficace que celle dont ils jouissaient déjà, et le gouvernement a dû, dès le 22 novembre [3], relever les droits du tarif minimum sur les vins en les portant à 12 francs l'hectolitre pour les vins qui n'ont pas plus de 12 degrés d'alcoolicité. Mais cette disposition qui répond à une nécessité du moment sera modifiée, les conventions sont perfectibles, et, dans la suite, pourront devenir plus favorables aux intérêts italiens. Quoi qu'il en soit, cette taxation étant uniforme, les vins italiens seront soumis à leur entrée sur notre territoire au même traitement que les autres vins provenant de l'étranger.

L'amélioration est donc très sensible. L'importation totale annuelle des vins en France peut s'évaluer à 7 ou 8 millions d'hectolitres, sur lesquels l'importation d'Algérie compte pour plus de la moitié. Il reste donc une importation de 3 millions à 3 millions et demi d'hectolitres que l'Italie aura à se partager avec l'Espagne presque exclusivement. La concurrence de celle-ci n'est pas non plus aussi redoutable pour l'Italie qu'on l'a d'abord prétendu. Les vins

1. Pour l'huile d'olive, l'importation toujours croissante venant de Tunisie fera une concurence sérieuse aux productions italiennes. Pour le bétail, il reste sous le régime de la prohibition temporaire par mesure sanitaire.

2. Voir *Bulletin mensuel de la Chambre de commerce française de Milan*, n° du 31 déc. 1898. Correspondance des Pouilles.

3. Par application de la loi dite du « Cadenas » (loi du 13 sept. 1897). Voir *Journal officiel* du 22 nov. 1898, décret modifiant le tableau A de la loi du 11 janvier 1892.

italiens fournissent des coupages très appréciés et sont généralement préférés aux vins espagnols [1].

Tandis que nous soumettons les vins italiens à un droit minimum de 12 francs, nos vins en fûts ne paieront à la douane italienne que 5,77 lires par hectolitre. Ce défaut de réciprocité a été également critiqué chez nos voisins, qui ont reproché à leur gouvernement d'avoir pour la première fois dérogé à cet ancien principe qui voulait que les vins français importés en Italie fussent frappés d'un droit plus élevé que les vins italiens à leur entrée en France, principe dont la France elle-même avait accepté l'application.

Nous pouvons répondre qu'il ne nous était pas possible quant à présent d'abaisser notre tarification sur cet article, et d'autre part l'Italie, en nous accordant le traitement de la nation la plus favorisée, devait par-là même appliquer à nos vins ce droit de 5,77 lires qui est fixé ainsi dans les traités conclus entre elle, d'une part, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, de l'autre. Et du reste il n'est pas douteux que ce prix de 5,77 ne soit modifié quand, en 1902, l'Italie revisera ses traités avec ces puissances, et nous nous attendons à une élévation. Nous tirerons néanmoins un grand bénéfice de la réduction des droits sur nos vins en bouteilles [2], qui vont reprendre en bonnes quantités le chemin de l'Italie; mais toutefois notre concurrence ne sera pas funeste aux vins indigènes, à cause du prix relativement élevé de nos produits.

Quant aux soies, qui, pour le moment, demeurent soumises au régime antérieur, nos sériciculteurs et nos manufacturieurs ont, autant que les Italiens, intérêt à ce que la question se résolve dans le sens d'un abaissement de tarifs. En effet, certaines qualités de soies ouvrées italiennes, qui paient à notre frontière 3 francs par kilog., sont absolument nécessaire à la fabrique lyonnaise; celle-ci se trouve donc en état d'infériorité vis-à-vis de ses concurrents italiens et de ses concurrents allemands et suisses qui reçoivent en franchise les dits produits. Si nous maintenons ce droit sur les soies italiennes, il faudra alors que l'industrie lyonnaise soit protégée; mais nos fabricants demandent plutôt l'abaissement de la taxe en question. Quant au moulinage français, qui aurait à souffrir de cette réduction, il pourrait lui être accordé des primes en compensation. Il est du reste constaté que la protection dont il a joui jusqu'ici ne lui a pas profité; se sentant seul, sans concurrent

1. *Nuova Antologia* du 1er déc. 1898; *Lettera da Parigi*, X.
2. 20 francs sur les cent bouteilles au lieu de 60 francs.

ur le marché français, il a cessé de se perfectionner et marche ıême à la décadence complète[1].

Si on a discuté en Italie sur la valeur purement commerciale de accord du 21 novembre, il y a unanimité pour reconnaître ses vantages au point de vue financier. Car, si le marché commercial st étendu en France, plus grand encore est le marché financier; ırtout en ce qui concerne les fonds d'Etat. La France, a-t-on dit, st le principal banquier de l'Italie; c'est en effet le seul pays où épargne très considérable ait aussi volontiers cherché à coopérer ux entreprises du nouveau royaume. Le capital anglais s'est ou ésintéressé, ou défié des affaires qu'il pouvait entreprendre en alie. Quant aux marchés financiers de Berlin et de Francfort, si nportants maintenant, ils ne sont pas, à cause de la nature des ffaires qui s'y traitent, capables d'acheter et de retenir une grande uantité de titres italiens, les capitaux allemands et même étranærs vont surtout aux entreprises industrielles et commerciales e l'Allemagne. Grâce aux bonnes relations qui vont devenir couantes désormais entre les deux nations voisines, les banquiers ançais prendront bien plus facilement part aux entreprises industielles et commerciales de l'Italie.

Sous le rapport financier, on peut dire que notre convention vient point. L'année a été mauvaise pour l'Italie. Le change a perdu p. 100[2]. La récolte a été très insuffisante. Le budget de 1897-1898, our lequel on avait prévu d'abord un excédent de recettes de 0 millions, est arrivé en fin d'exercice avec un déficit de 1 million. 'our celui de 1898-99 on prévoit déjà 14 millions d'insuffisance. La ouvelle situation que crée l'accord franco-italien aura pour preıier effet d'alléger un peu la mauvaise impression produite par cet tat de choses en attendant des résultats plus effectifs.

Dans le discours qu'il a prononcé devant la Chambre italienne le our de la ratification de la convention commerciale, M. Luzzatti isait que « celui qui aspire à des éloges universels doit s'abstenir le conclure des traités de commerce, car on peut dire que les meileurs parmi ceux-ci sont ceux au sujet desquels les mécontentements

1. *Bulletin de la Chambre de commerce française de Milan* du 31 décembre 1898. Lettre d'un industriel français.

2. Voir dans le *Journal des économistes* du 15 janv. 1899 l'article de M. Arthur Raffalowich : *Le marché financier de 1898*.

et les approbations se partagent d'une façon à peu près égale ». Il ne faut donc pas s'étonner des critiques qu'a subies le dernier arrangement; elles étaient inévitables et n'enlèvent rien à sa valeur dès qu'on se place pour le juger à un point de vue un peu général. Après avoir formulé contre lui plusieurs griefs, un des publicistes italiens que nous avons cités plus haut ajoute : « Quoi qu'il en soit défauts que l'on peut reprocher à l'accord conclu avec la France, la question peut se poser ainsi : la situation nouvelle qu'il va créer est-elle ou n'est-elle pas préférable à celle qui durait depuis 1888? » La réponse alors ne saurait plus être douteuse.

En effet, c'est ainsi qu'il faut surtout juger la convention du 21 novembre 1898. Pour le moment, elle ne prétend guère à autre chose que de mettre fin à une situation qui ne pouvait plus s'expliquer que par une sorte de bouderie puérile entre deux pays qui ont tout intérêt à vivre en bons termes. L'amélioration des rapports commerciaux aura certainement pour contre-coup une amélioration des relations politiques, de tous points désirable.

PAUL LAVAGNE.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Émile Bourgeois, maître de conférences à l'École normale supérieure, Professeur à l'École libre des sciences politiques. — ***Manuel historique de politique étrangère.*** Tome I, *Les Origines*, deuxième édition; tome II, *Les Révolutions, 1789-1830.* Paris, Belin frères, 1897-1898, 2 vol. in-12. — Je crois que la critique la plus sérieuse à faire au remarquable ouvrage de M. Emile Bourgeois porte sur le titre. Et encore n'est-ce pas que ce titre n'indique exactement le but poursuivi par l'auteur. Il se trouve seulement que l'un des termes employés prête à confusion, d'où le risque, médiocrement grave du reste, de préparer des déceptions à une classe de lecteurs peu intéressants, mais surtout, chose qui serait plus fâcheuse, de ne pas attirer suffisamment l'attention des personnes à qui le livre s'adresse véritablement. Voyant le mot « manuel » sur la couverture, les étudiants qui travaillent l'histoire hâtivement, en s'ingéniant à éviter les efforts, s'imagineront peut-être trouver un catalogue de faits, qu'il leur suffira d'apprendre plus ou moins machinalement pour savoir tant bien que mal les « questions » de l'examen qu'ils visent. Ceux-là seront sans nul doute désagréablement surpris. Parfaitement clair, pour le lecteur un peu attentif, le travail de M. Bourgeois ne saurait se parcourir négligemment et un peu de réflexion est nécessaire pour le bien pénétrer. Les faits nombreux et précis sont indiqués surtout à l'appui des idées, qui abondent, elles aussi. Rien, en un mot, ne ressemble moins à ce que l'on appelle, assez improprement d'ailleurs, un ouvrage élémentaire, et le mot « manuel » désigne simplement ici un abrégé aisément maniable résumant, sous une forme très concise, la matière d'une série de volumes. Les autres termes du titre suffisent en effet à marquer l'amplitude de l'objet que s'est proposé M. Bourgeois. Il a estimé que les éléments essentiels de la politique étrangère n'étaient pas aussi généralement connus qu'ils devraient l'être à une époque et dans un pays où les mœurs et les formes du gouvernement font participer plus ou moins directement la nation entière à la direction de toutes les affaires. Or ces éléments essentiels, le passé seul les enseigne et c'est dans l'examen attentif des incidents multiples et parfois contradictoires qui marquent l'histoire des rapports des Etats que l'on doit chercher l'origine et l'explication des doctrines, des sentiments, des traditions, des préjugés et des appétits qui compliquent et dominent leurs rapports présents. *Le Manuel historique de politique étrangère* n'est donc point une histoire générale de la diplomatie européenne, ni même une histoire des relations de la France avec les autres puissances. En réalité, tous les faits un peu importants qui ont marqué ces relations et mis en branle cette diplomatie s'y trouvent indiqués, car l'auteur est trop bon historien pour ne pas apercevoir constamment, dans chaque

événement, l'influence persistante des événements antérieurs; néanmoins faut-il, pour bien comprendre l'ordre où ces faits sont exposés et la manière dont ils se présentent, ne pas perdre de vue le principe primordial de l'ouvrage.

Le premier volume s'ouvre par un court exposé des facteurs qui s'aperçoivent dans l'Europe du premier tiers du XVIIe siècle. Le moyen âge, alors, semble bien fini; la Renaissance et la Réforme ont achevé leur œuvre matérielle et morale; les États modernes se constituent; les Turcs entrent dans les combinaisons des princes chrétiens; en outre, et bien qu'ils soient encore redoutables, leur recul est prochain et dès que ce recul sera manifeste, la question d'Orient s'ouvrira; les grands voyages de découvertes, enfin, ont montré qu'il y avait par delà les mers d'immenses territoires à conquérir et à exploiter. Ce n'est pas à dire, bien entendu, que le passé soit mort complètement; bien des traces en subsistent qui continueront à agir pendant un certain temps encore. Néanmoins, on est alors au début d'une période et c'est jusqu'à ce moment qu'il faut remonter pour saisir l'origine première de phénomènes dont l'aboutissement s'est manifesté de nos jours.

Et l'évolution première des tendances et des contradictions ainsi posées apparait dans un petit nombre de crises et de phénomènes essentiels. La transformation de l'Allemagne, par exemple, à la suite de la guerre de Trente Ans et grâce aux progrès de la Prusse et à l'affaiblissement de l'Autriche; l'entrée de la Russie dans la politique européenne et l'importance prise brusquement par la question d'Orient; le développement par Richelieu de la politique de la France qui devient prépondérante sous Louis XIV, pour étonner ensuite par ses défaillances quand, demeurant au XVIIIe siècle impuissante et empêtrée dans des traditions surannées, elle laisse ses rivaux s'agrandir, au besoin à ses dépens; et parmi ses rivaux heureux figure au premier rang l'Angleterre qui se transforme intérieurement au XVIIe siècle et conquiert au XVIIIe la suprématie coloniale. Ces questions essentielles, auxquelles s'en ajoutent d'autres d'importance plus ou moins grande qui les complètent et les expliquent, M. Bourgeois les expose et les commente dans une série de chapitres qui aboutissent logiquement à une longue conclusion résumant la situation générale des États en 1789 et précisant les grands problèmes qui se trouvent alors posés, conclusion qui se termine elle-même par une comparaison établie entre la France de Richelieu et la France de la fin de la monarchie et qui dégage la morale à tirer, au point de vue national, de la première partie de l'ouvrage.

Avec le second volume, embrassant la période de 1789 à 1830, nous sortons de la période des *Origines*. Plus voisins de nous, les événements que l'on rencontre alors nous touchent plus directement dans leurs conséquences immédiates. De là, nécessité de les exposer d'une manière plus suivie, de faire prédominer le récit sur les résumés logiques et les tableaux d'ensemble. C'est donc en suivant presque scrupuleusement l'ordre chronologique que M. Bourgeois expose, de façon complète, les rapports de la Révolution et de l'Europe, la politique étrangère du Directoire, du Consulat et de l'Empire, pour résumer ensuite l'œuvre du congrès de Vienne et l'histoire de la Sainte-Alliance, caractériser l'action de l'Angleterre de Can-

ing, notamment dans les affaires grecques, et aboutir enfin à la politique es dernières années de la Restauration, où les difficultés orientales et intervention en Afrique s'entremêlent aux ambitions européennes et aux rands desseins rédigés par M. Bois-le-Comte.

Il va sans dire que dans tout le cours de son exposé, M. Bourgeois a rgement profité des travaux de ses prédécesseurs : les bibliographies très récises qu'il a mises à la fin de chaque chapitre suffisent à le prouver et partie relative à la Révolution, pour ne citer qu'une seule preuve, procède irectement de M. Albert Sorel. Il s'en faut de beaucoup cependant que le *Ianuel de politique étrangère* soit une simple compilation. Le mérite d'une ompilation judicieuse et savante peut être déjà grand, mais M. Bourgeois st trop légitimement ambitieux et trop historien de tempérament pour se ésoudre à marcher toujours sur les brisées d'autrui. Avant de se confier à n guide, il le contrôle avec soin, en recourant toujours aux sources preuières, et lorsque l'étude des documents ne le conduit pas aux mêmes onclusions que de ses devanciers, il s'efforce de faire hardiment prévaloir es vues. De là, dans son travail, deux traits caractéristiques qu'il convient e relever d'autant plus qu'il ne s'étalent point avec ostentation : une éruition sûre et variée bien qu'elle n'encombre pas le bas des pages, et une riginalité parfois très grande. Je disais, en commençant, le livre plein 'idées : il serait facile de le démontrer à l'aide d'exemples nombreux; le hapitre relatif à la Sainte-Alliance en fournirait un excellent, de même ue le récit des desseins orientaux de Napoléon, d'où se dégage une explicaion très curieuse de la politique générale de l'Empereur.

Quiconque s'intéresse véritablement à l'histoire moderne trouvera donc laisir et profit à la lecture, et surtout à l'étude un peu serrée du *Manuel de olitique étrangère*. En terminant ce compte rendu, que j'aurais souhaité lus complet, je ne saurais donc que formuler deux souhaits. D'abord ue la troisième partie continue dignement les premières. Il serait à ésirer ensuite que l'aspect un peu technique des volumes n'effarouchât as trop et que l'ouvrage fût connu, comme il le mérite, en dehors du ercle restreint des professionnels et des étudiants.

CHRISTIAN SCHEFER.

Eteocle Lorini, professeur agrégé d'économie politique à l'Université le Rome. — *La réforme monétaire de la Russie* (traduction française par Raphaël Ledos de Reaufort), avec une préface de M. Raphaël-Georges Lévy, professeur à l'École libre des sciences politiques. Paris, V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-8, 244 pp., 1898. — **Raphaël Ledos de Beaufort**. — *L'achèvement et l'application de la réforme monétaire en Russie*, avec une préface de M. Arthur Raffalovich, 1 broch. in 8, 43 pp., 1899. — La réforme monétaire accomplie par l'empire russe revêt une signification particulièrement étendue. Etape importante de son développement économique et du relèvement de ses finances, elle place la Russie, sur un pied d'égalité avec les puissants Etats du monde. Elle la rend accessible, comme ces derniers, aux phénomènes économiques du dehors que la barrière du papier monnaie paralysait autrefois. Au point de vue national, les progrès actuels du

commerce et de l'industrie se trouvent définitivement acquis et leur marche ultérieure assurée d'un développement régulier.

La réalisation matérielle de la réforme est faite pour surprendre, car, en un laps de temps de dix ans à peine, elle a substitué le monométallisme-or et la circulation effective de monnaie jaune à un système avarié formé uniquement de quelques pièces divisionnaires d'argent et du billet de banque inconvertible, sauf à de rares intervalles, pendant près de cent ans. Les opérations effectuées par le gouvernement et les mesures édictées par lui suscitèrent des discussions interminables sur leur légalité et leur rectitude scientifique.

Délégué à Saint-Pétersbourg par le ministre du Trésor italien, M. Lorini était placé dans des conditions exceptionnelles pour étudier les questions si multiples et si complexes que faisait naître l'exécution du projet gouvernemental. Il a consigné le résultat de ses observations dans un intéressant ouvrage dont M. Ledos de Beaufort a eu l'heureuse idée de donner une traduction française. Une grande partie en est consacrée aux questions essentielles le plus vivement attaquées qui forment les bases du système actuel : choix du métal étalon, fixation de la nouvelle unité et taux de remboursement des anciens roubles-crédit. Reproduisant les critiques émises, l'auteur les discute au point de vue de la doctrine, de l'histoire et du droit, et montre dans ses conclusions les solutions adoptées sous leur vrai jour. Il apprécie le système tel qu'il était alors en vigueur et complète sa monographie par des vues d'ensemble sur l'avenir de la circulation métallique en Russie. Ce travail très documenté traite les problèmes soulevés avec une précision remarquable et beaucoup d'érudition. Il sera utilement consulté pour la réalisation matérielle de la réforme et son élaboration théorique.

M. Raphaël-Georges Lévy expose dans une intéressante préface le rôle que joue la nouvelle circulation dans l'essor commercial et industriel du peuple russe et en apprécie les effets sur l'avenir.

Dans un second volume qui fait suite au précédent, M. Ledos de Beaufort a achevé l'œuvre de M. Lorini en réunissant les actes législatifs postérieurs à l'étude de celui-ci et divers renseignements sur l'application de la réforme. Une préface de M. Raffalovich l'accompagne.

NICOLAS FANJUNG.

Henri Bonfils. — *Manuel de droit international public.* 2e édition, revue et mise au courant par Paul Fauchille. Paris, Arthur Rousseau, 1 vol. in-8°, 1898. — Précieux pour les étudiants, utile à consulter pour tous, le Manuel de droit international public de M. Bonfils a obtenu, dès son apparition, en 1894, un succès justifié. L'abondance des renseignements de toute nature, la richesse de la bibliographie, l'ampleur donnée à quelques questions importantes et discutées en ont fait un des meilleurs traités élémentaires de droit des gens en même temps qu'un guide appréciable pour ceux qui voulaient approfondir certains points déterminés. M. Paul Fauchille vient de publier une seconde édition que M. Bonfils s'apprêtait à donner quand la mort vint l'atteindre. Respectant scrupuleusement le texte de M. Bonfils, M. Fauchille n'en a ni modifié les termes ni critiqué les conclusions; mais

a réalisé d'heureuses additions. D'une part, il a mentionné les faits nportants survenus depuis la première édition dans les rapports internaonaux; d'autre part, il a ajouté à la bibliographie primitive non seulement ndication des ouvrages parus depuis 1894, mais en outre le titre des rincipaux articles de revues françaises et étrangères concernant le droit ternational et la mention des ouvrages les plus importants parus en ngue étrangere, même antérieurement à 1894, que M. Bonfils avait passés us silence pour se borner aux œuvres écrites ou traduites en français. 'ouvrage emprunte une valeur plus grande au double fait qu'il se trouve 1 courant des événements les plus récents et qu'il permet de puiser, le is échéant, aux sources étrangères d'une façon plus large que précédement. Nous souhaitons et d'ailleurs nous ne doutons pas que la 2e édition t le même succès que la première. C. D.

Ouvrages envoyés à la Rédaction.

OUIS AMIARD (docteur en droit). — *Étude sur la taxe militaire*. Paris; Larose et Cie, 1 vol. in-8°, 1898.

. BILLIARD (administrateur de commune mixte en Algérie). — *Politique et organisation coloniales*. Paris, V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-8°, 296 pp. 1899.

ÉON CHÉREAU (docteur en droit, lauréat de l'École des Sciences Politiques, avocat à la Cour d'appel). — *De la spécialité des hypothèques*. Paris, A. Chevalier-Maresq et Cie, 1 vol. in-8°, 246 pp. 1899.

DOUARD DEISS. — *Un été à Londres*. Paris, Ernest Flammarion, 1 vol. in-18, 276 pp. 1898.

HARLES DUPUIS, maître de Conférences à l'École des Sciences Politiques, Secrétaire-adjoint de l'Institut de droit international. — *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*. Paris, A. Pedore, 1 vol. in-8°, 476 pp. 1899.

MILE FAGUET. — *Questions politiques*. Paris, Armand Colin et Cie, 1 vol. in 18, 338 pp. 1899.

NTONIO LABRIOLA (professeur à l'Université de Rome). — *Socialisme et philosophie*. Bibliothèque socialiste internationale, V. Paris V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-18, 264 pp. 1899.

ADOLPHE LACAN (docteur en droit, avocat à la Cour d'appel). — *Étude théorique et pratique sur les chemins de fer d'intérêt local, les tramways et autres voies ferrées secondaires*. Paris, Arthur Rousseau, 1 vol. in-8°, 240 pp. 1899.

CESARE LOMBROSO. — *L'antisémitisme*. Paris, V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-18, 158 pp. 1899.

KARL MARX. — *Salaires, prix et profits*. (Traduction par Charles Longuet). Paris, V. Giard et E. Brière, 1 br. in-18, 104, pp. 1899.

LÉON MUEL. — *Les crises ministérielles en France de 1895 à 1898*. Paris, P. Mouillot, 1 vol. in-18, 134 pp., 1899.

A. J. SARGENT. — *The economic policy of Colbert*. (Publication de The London school of economics and political science). London, Longmans, Green and Co, 1 vol. in-18, 138 pp. 1899.

W. TENICHEFF. — *L'activité de l'homme*. (Traduit du russe par l'auteur). Paris, Édouard Cornély, vol. in-8°, 262 pp. 1898.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Voir la table des abréviations à la dernière page.
La lettre qui suit l'abréviation du titre de la Revue est la première lettre du mois de la date de la publication.

HISTOIRE, DIPLOMATIE, POLITIQUE.

Affaire d'espionnage au XVIIIe siècle : la baronne de Rieben (Boutry). **RHD.** N° 1.
Alliance allemande (E. Keller). **C.** 10 F.
America and the Wheat Problem. **NAR.** F.
Angleterre (l') et l'empire du monde (V. Bérard). **BP.** 15 J.
Angleterre (l') pendant la Révolution française. **RBr.** J.
Annexation and universal suffrage. **F.** D.
Australie (La Fédération des colonies d') (A. Viallate). **C.** 19 F.
Ausweisungen aus Mordschlenvig. **G.** 21 J.
Autriche, son avenir (Karel Kramarsch). **RP.** 1er F.
Autriche (l'impératrice d') (D. André). **G.** 25 J.
Basis fur eine friedliche Weltpolitik. **N.** 14 J.
Bismarck. **CR.** J.
Bismarck. **PJ.** F.
Bourgeoisie (la petite) d'après une enquête à Gand (O. Pyfferven). **Ref. S.** 16 F.
Caprivi. **MD.** 12 F.
Chambre introuvable (la), sa dissolution (E. Daudet). **RP.** 1er F.
Changes in Egypt. **Na.** 12 J.
Civilisation (la) allemande fondée par la France au moyen âge. **RBr.** J.
Constitution et constituante (de Marcère). **PP.** F.
Constitution de 1875 et M. Wallon (de Marcère). **RP.** 1er F.
Dalmatie et Hongrie : leurs rapports du XIe au XIIIe siècle (H. Marczali). **RHD.** N° 1.
Danger in the near East. **Ec.** 28 J.
Démocratic Wars. **Na.** 5 J.
Désarmement. **MD.** 29 J.
Désarmement et Paix. **BU.** J.
Disraeli (the) of liberalism. **FR.** J.
Doctrine of intervention. **F.** D.
Élections (lessons of the recent). **E.** D.
Emilia (l') et la Romagna nel risorgimento italiano. **RPL.** J.
England (The present crisis in the church of). **NC.** F.
Episcopat de saint Basile. **GE.** J.
Espagne et l'Amérique (la guerre entre l'), **RM.** D.
Europe et Angleterre, I (Un ancien diplomate). **C.** 10J.
Europe et Japon, leurs relations (Toru Terao. **RHD.** N° 1
France avant le Consulat (G. Stenger), **RBl.** 7 J.
France et Angleterre. (E. Lavisse), **RP.** 1er F.
France et Russie avant 1870 (Cte Fleury), **RP.** 15 J.
France (une intrigue à la Cour de —, 1816-1817). (E. Daudet). **RHD.** N° 1.
France et Italie (le rapprochement entre). (Billot). **RDM.** 1er J.
France et Angleterre (relations à propos des affaires d'Afrique). **BAF.** F.
Henri II de Lorraine (N. M. de Bernardin). **RP.** 15 F.
Iéna (avant et après) (Vte A. de Reiset), **RP.** 15 F.
Imperial responsabilities. **NAR.** F.
Japon (relations of — to other nations). **F.** D.
Kaiserin-Regentin von China und der Staatsstreich in Peking. **DR.** F.
Levant (le) et la France (Lamy). **RDM.** 15 J.
Liberal Collapse (the). **NC.** J.
Loges maçonniques et liberté d'enseignement. **E.** 20 F.

Maréchal de Belle-Isle (le) pendant la guerre de la succession d'Autriche. QH. J.
Marine de guerre allemande (1848-1899) I (gén. Bourelly). C. 25 J.
Marina da guerra. RPL. J.
Médiation des protestants d'Allemagne entre la France et l'Angleterre au XVIe siècle (G. Salles). RHD. N° 1.
Monachisme (le) à Constantinople : ses débuts. OH. J.
Napoléon III et l'Italie (Plombières) (Rothan). RDM. 1er et 15 F.
Neuer Landtag in Berlin. G. 28 J.
Old Constitution. Na. 12 J.
Oman Incident. Ec. 25 F.
Omdurman (After). CR. J.
Omdurman and Havana. Na. J.
Oesterreich und seine Völker. N. 28 J.
Parliament and the liberal Party. Ec
Peuple (le) chinois et ses relations actuelles avec les Européens (Pierre Leroy-Beaulieu). RDM. 1er J.
Policy (foreign) in Parliament. Ec. 11 F.
Political activity in the Civil service. F. D.
Powers and Samoa. FR. J.
Précurseur (un) de la Commune en 1789 (L. Rivière). Refs. 16 F.
Prusse (la) avant Sadowa (P. de la Gorce). G. 10 et 25 J. et 10 F.
Républicains (les) et l'enseignement sous Louis-Philippe (G. Weill). RIE. F.
République cubaine : le premier président. RBr. J.
Richelieu à Avignon (Hanotaux). RDM. 1er J.
Ritualism and Disestablishment. NC. F.
Russia as a World Power. NAR. F.
Russland am Rothen Meer. G. 4 F.
Saint Ambroise (duc de Broglie) C. 10 J.
Samoa as an exemple. Ne. 26 J.
Santiago (Leçons à tirer de la bataille de). RM. D.
Slaves (les) de l'Adriatique et leur évolution sociale (A. Leroy-Beaulieu). RefS. 16 F.
Social Revolution in France (the Coming). CR. J.
Soudan et les Anglais (général Baratieri). RDM. 15 J.
Spains Recuperation. Na. 12 J.
Spanish Story of Santiago. Na. 5 J.
Terre-Neuve (P. Lefébure). C. 10 F.
Terre-Neuve (La question de). Fauchille). RDM. 1er F.
Tippou-Sahib à Paris en 1788 (V. Tantet). RP. 15 J.
Université de Paris (l') et l'humanisme au début du XVIe siècle. QH. J.
Université de Paris (l') sous Philippe-Auguste (Luchaire). RIE. J.
Vatican (le) en 1871 (A. des Michels). C. 10 F.

FINANCES ET ÉCONOMIE POLITIQUE.

Agricultural Depression. CR. J.
Alcool (l') et les liqueurs (d'Avenel). RDM. 1er J.
Aliénation mentale : progrès fin de siècle. E. 20 F.
Asiles de nuit et assistance par le travail (L. Rivière). RefS. 1er F.
Associations coopératives en Grèce à la fin du XVIIIe siècle (E. Rochetin). PP. J.
Banque de l'empire d'Allemagne; renouvellement du privilège (Hellferich). PP. J.
Banque de France 1800-1899 (M. Zablet). RBl. 4 F.
Bilanz Kunststucke der preussischen Centralgenossenschafts-Kasse. N. 18 F.
Caoutchouc : progrès de son emploi. EF. 4 F.
Céréales, leur commerce en Amérique et en Europe (Block). PP. F.
Classes de la société (les) (E. Goblot). REP. J.
Collectivist (a) philosophy of trade-unionism. QJE. J.
Compagnies ouvrières (les nouvelles) (M. Waton). REP. J.
Coopération, la vraie et la fausse. (Yves Guyot). JE. F.
Démocratie et finances (Numa Droz) BU. J.
Departed Surpluses and Coming deficits. Ec. 25 F.
Disparition des marins du commerce anglais. RM. D.
Divisions natural in Economic theory. QJE. J.
Enseignement (la crise de l'). (P. Buquet). RS. F.
Excès de la Fiscalité en France (Poinsard). ScSo. F.
Exploitation des chemins de fer de l'Etat français (Jourdain). PP. F.
Famine en Russie en 1898 (Tolstoï). RS. F.
Fédération (une) mutualiste (d'Anethan). RefS. 16 J.
Finances égyptiennes (R. G. Lévy). RDM. 1er F.
Finances françaises et budget. PP. J.
Gewinnbetheiligung in Deutschland. Cs. 11 F.

Gold Mines of New Zealand. Ec. 28 J.
Habitations ouvrières à Berlin (A. Nérinex). RefS. 1er J.
Handelspolitik (Russische) N. 4 F.
Individuum und Gemeinschaft. Z. I.
Industrial syndicates in Russia. BtJ. F.
Influence du milieu sur le développement de l'homme (E. Villey). REP. J.
Institutions (les) sociales sont-elles un mal social? (Gède). REP. J.
Klondike : production de l'or. EF. 21 J.
Lage des Hausierhandels in Deutschland. JHS. J.
Ligue des contribuables. ME. 14 I.
Luxus in seinen Beziehungen zur sozial Oekonomie. Z. I.
Matériel roulant des chemins de fer français. EF. 25 F.
Monnaie espagnole. ME. 4 F.
New Labour Federation. Ec. 28 J.
Octrois. (A. Berthélemy). RP. 15 F.
Old age Pension and Life Assurance Limites. Ec. 4 F.
Organisation du travail (Ch. Benoist) RDM. 15 J.
Poids des Impôts en France. EF. 11 F.
Politique commerciale de l'Allemagne (Blondel). RefS. 1er J.
Politique douanière internationale de l'avenir (Lang). PP. J.
Population indigente à Paris. EF. 31 D.
Préconceptions of economic science. QJE. J.
Protectionnisme français et libre échange anglais. (Cazamian). RBI. 21 J.
Quartier ouvrier de Paris (un). EF. 11 F.
Regelung der Waldproduktion nach ihren gesamtwirtschaftlichen Nutzleistungen. Z. I.
Régime des lycées, sa réforme (Boutmy). RBI. 14 J.
Relèvement du taux de l'intérêt. EF. 28 J.
Sozialpolitische Theorie und sozialdemokratische Praxis. N. 18 F.
Spindeln (die) in der deutschen Textilindustrie. JNS. I.
Syndicats agricoles : leur danger et leur avenir (Rouanet) RS. F.
Tabac : son impôt, origine et développement en France. (Laurent). PP.
Trafic (le) de Banque en Allemagne : sa concentration (Sayous). JE. J.
Treasury (United States) in 1894-96 (Taussig). QJE. J.
Trinkgelderunfug. Z. I.
Tuberculosis in the United States. NAR. F.
Viticulture (la) française et la baisse des vins (Pozzi-Escot). JE. F.
World's gold Production. St. 14 J.

LÉGISLATION, DROIT PUBLIC ET PRIVÉ.

Alignement : la servitude d' (A. Dupont). RA. J.
Banking Legislation in Germany. Ec. 11 F.
Capture of Enemy merchant Vessels. NAR. F.
Chose jugée and the revision of criminal proceedings in French Law. JR. J.
Concessions d'éclairage (Cruveilhier) RA. D et J.
Criminel procedure (margin of error in) JR. J.
Elsass-Lothringische Diktatur Paragraph abermals vordem Reichstage. DJZ. 15 J.
Entreprises de gaz et d'électricité en France et à l'étranger : leur régime. EF. 7 J.
Erneuerung des Bankgesetzes (Zur). N. 28 J.
Federal anti-trust Law (recent construction of the). F. D.
Fishery international Legislation. NC F.
Gute Sitten : im Recht. DJZ. 1 F.
History of the Law of Evidence. JR. J.
Homologation des avis du conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat en matière disciplinaires. RA. D.
Institut du droit international (Session de la Haye, août 1898) (Ch. Dupuis). RIP. N. D.
Invalidenversicherungsgesetz. G. 18 F.
Irrevocable Trusts. JR. J.
Justice militaire in France. BU. F.
Kriminal Politik und Wehrkraft. DJZ. 1er F.
Liberty of the Press in France. NC. F.
Neue Civilprozessordnung. DJZ. 1er J.
Pouvoir (du) constituant et de son efficacité sociale (A. des Cilleuls). RefS. 1er F.
Prudhommes (loi sur les) (P. Beauregard). ME. 21 J.
Réforme ouvrière (loi sur la rupture du contrat de louage) (Charmay). RS. F.
Régime juridique des fleuves africains, quel doit-il être (Pillet). RIP. N. D.
Right of Marine Capture. Na. 16 E.
Trusts aux Etats-Unis : leurs causes et leur avenir. NAR. 31 D.
War Prisons (old) in England and France. NAR. F.

GÉOGRAPHIE, VOYAGES, AFFAIRES COLONIALES.

Afrique (explorations en 1898) (Hulot) BFC. F.
Algérie : sa situation économique. ME.
Angkor (une excursion au pays d') (Vedel). RDM. 1er F.
Basutoland. EF. 18 F.
Cable System (an all British). NC. F.
Cazemajou (mission). BAF. F.
Colonial Weakness (the) of France. NB. J.
Colonies commerciales allemandes (Vié). RDM. 1er F.
Colonisation agricole en Tunisie (Zolla). ME. 7 J.
Colonisation française (coût excessif de la). FP. 11 F.
Côte d'Ivoire, sa situation actuelle et son avenir. BAF. F.
Colonisation (Indirecte). G. 14 J.
Développement of Chia-Chow. BTJ. F.
Etablissements français d'Orient et le budjet (G. Berger). BFC. F.
Evolution of colonies : Industrial evolution. APS. J.
France in New Foundland NC. 11 J.
Indian government (spirit of the). St. 7 J.
Indo-Chinois (emprunt). OG. 25 J.
Intérêts français à Terre-Neuve (Garreau). QDC. 1er F.
Japon (la vie de société au). (E. Tissot). BV. J.
Londres, son développement (D. Pasquet). AG. 15 J.
Madagascar (Livre bleu sur). (Lemyre de Vilers). ODC. 1er E.
Madagascar : la forêt. AC. 15 J.
Morvan (le) et ses attaches avec le massif central (A. Michel-Lévy). AG. 15 J.
Oubangui (les transports dans l'). BAF. J.
Pavie (la mission) (Lemyre de Vilers). NR. 1er F.
Philippines (une semaine aux) (Bellessort). RDM. 15 F.
Plaine du Maine (la) (États-Unis). AG. 15 J.
Poverty and the Russian peasants. St. 4 F.
Problèmes algériens (P. Leroy-Beaulieu). EF. 18 F.
Projet de constitution coloniale. QC. 10 F.
Races primitives de l'Indo-Chine française. NR. 15 F.
Railways (new) in Servia. BTJ. F
Renaissance coloniale de la France. (d'Anfreville). PP. F.
Représentation coloniale (contre la) (d'Estournelles de Constant). RP. 1er J.
Restriction des pouvoirs des conseils généraux des anciennes colonies en matière de taxes locales. (Boudenoot). PP. F.
Rhodes Railway Plans. St. 21 J.
Samory : sa capture. BAF. J.
Tchad (vers le). NR. 15 F.
Trade and industry of Nicaragua and Costa Rica and the proposed interoceanic Canal. BTJ. J.
Travaux publics dans les colonies et intervention de l'État. (Chailley-Bert). QC. 10 J.
Tunisie romaine (la). (Cagnat). NR. 15 F.

INDEX DES REVUES CITÉES.

A. G. — Annales de Géographie.
A. P. S. — Appleton's popular science Monthly.
B. A. E. — Bulletin du Comité de l'Afrique francaise.
B. T. J. — Board of Trade Journal.
B. U. — Bibliothèque universelle.
C. — Correspondant.
C. R. — Contemporary Review.
D. J. Z. — Deutsche juristen Zeitung.
D. R. — Deutsche Rundschau.
E. — Les Études, publiées par la Compagnie de Jésus.
Ec. — The Economist.
E. F. — Economiste français.
F. — Forum.
F. R. — Fortnightly Review.
G. — Gegenwart.
J. E. — Journal des Économistes.
J. R. — Juridical Review.
J. N. S. — Jahrbucher fur national Oekonomie und Statistik.

L. Q. R. — Law Quarterly Review.
M. D. — Mémorial diplomatique.
M. E. — Monde économique.
N. — Die Nation.
Na. — The Nation.
N. A. R. — North American Review.
N. C. — Nineteenth Century.
N. R. — Nouvelle Revue.
O. A. — Ost-Asien.
P. J. — Preussische Jahrbucher.
P. P. — Revue politique et Parlementaire.
P. S. Q. — Political Science Quarterly.
Q. C. — Quinzaine coloniale.
Q. D. C. — Questions diplomatiques et coloniales.
Q. H. — Revue des Questions historiques.
Q. J. E. — Quarterly journal of Economics.
R. Bl. — Revue bleue.
R. Br. — Revue britannique.
R. C — Revue chrétienne.
R. D. M. — Revue des Deux Mondes.
R. D. P. — Revue de droit public.
R. E. P. — Revue d'économie politique.
Réf. S. — Réforme sociale.
R. F. C. — Revue française de l'étranger et des colonies.
R. A. — Revue générale d'administration.
R. H. — Revue historique.
R. H. D. — Revue d'histoire diplomatique.
R. I. — Revue de droit international et de législation comparée.
R. I. C. — Revue de l'Institut catholique de Paris.
R. I. E. — Revue internationale de l'enseignement.
R. I. P. — Revue de droit international public.
R. M. — Revue maritime et coloniale.
R. P. — Revue de Paris.
R. P. L. — Rivista politica e litteraria.
R. S. — Revue socialiste.
Sa. R. — Saturday Review.
So. So. — Science sociale.
St. — Statist.
Z. — Zeitschrift fur die gesamte Staats wissenschaft.

Le propriétaire-gérant : Félix Alcan.

Coulommiers. — Imp. Paul BRODARD.

Coulommiers. — Imp. Paul BRODARD.

ANNALES

DES

SCIENCES POLITIQUES

Revue bimestrielle

Publiée avec la collaboration des professeurs et des anciens élèves de l'École libre des Sciences Politiques

QUATORZIÈME ANNÉE

III. — MAI 1899

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1899

COMITÉ DE RÉDACTION

Les ANNALES DES SCIENCES POLITIQUES, quatorzième année, 1899, sont la suite des ANNALES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES. Elles paraissent tous les deux mois (les 15 janvier, 15 mars, 15 mai, 15 juillet, 15 septembre, 15 novembre), par fascicules grand in-8.

PRIX D'ABONNEMENT

1 an (du 15 janvier)

Paris.............................. 18 fr.
Départements et étranger........... 19 fr.
La livraison.......... 3 fr. 50

On s'abonne à la librairie **FÉLIX ALCAN**, 108, boulevard Saint-Germain, Paris, chez tous les libraires, et dans les bureaux de poste.

Les années écoulées se vendent séparément : les trois premières, 16 fr., les suivantes, 18 fr. chacune. Les livraisons des 8 premières années se vendent chacune 5 fr.; à partir de la neuvième année, 3 fr. 50 chaque livraison.

LE PROBLÈME AFRICAIN

DANS L'HÉMISPHÈRE AUSTRAL

I

L'Afrique est le continent *à la mode*, j'allais dire, le continent « fin de siècle ». Il semble qu'elle ait le don de faire sortir les peuples et les gouvernements des traditions de prudence auxquelles, dans d'autres circonstances, ils restent attachés. L'Angleterre qui, il y a cinquante ans, ne se souciait pas d'étendre outre mesure son domaine colonial, est la plus âpre de toutes les nations européennes à revendiquer chaque jour d'autres territoires en Afrique. L'Allemagne, chez qui la politique coloniale comptait naguère encore tant d'adversaires, s'efforce de s'y tailler le morceau le plus large possible, bien que l'heure tardive de son arrivée ne lui laisse pas en général le choix de domaines très enviables. Ce n'est pas dans les *Annales des sciences politiques* que j'ai besoin de rappeler la part illustre que les explorateurs français, officiers et civils, ont prise à la découverte de régions inconnues, d'empires mystérieux dont on ignorait l'existence il n'y a pas trente ans. Dans le nord et le centre de l'Afrique, au Soudan, au Niger, au Congo, le nom de la France est inscrit à chaque pas. Dans l'Afrique méridionale, au contraire, et nous entendons par là la partie du continent qui est au-dessous du Zambèze, comprise à peu près entre les parallèles sud 17 et 35, nos compatriotes, ni aujourd'hui ni autrefois, n'ont joué de rôle important : nous ne parlons pas de Madagascar ni des îles Maurice et de la Réunion, vieilles et illustres colonies françaises dont les hasards de la guerre ont détaché l'une de la mère patrie, sans faire oublier à ses habitants leur origine. Mais, sur le continent africain méridional, nous serions embarrassés de citer un établissement français. Si, dans l'histoire de cette colonisation, nous rencontrons nombre de noms nationaux, si nous voyons les Joubert, les Dutoit,

les de Villiers y jouer un rôle éminent, il s'agit de Boers, c'est-à-dire de Hollandais ; des huguenots français, réfugiés d'abord aux Pays-Bas à la suite de la révocation de l'Édit de Nantes, sont venus en Afrique et y ont fait souche depuis la fin du XVII[e] siècle.

Le mot de « Cap » représentait encore il y a quelques années, pour la plupart de nos compatriotes, l'ensemble de la Péninsule sud-africaine : mais notre étude ne saurait se borner à l'extrémité sud-ouest du continent ; il est nécessaire de remonter à l'est et au nord, de parcourir, en dehors de la colonie du Cap, le Natal, l'État libre d'Orange, la République sud-africaine proprement dite et de jeter un coup d'œil sur cette immensité que forme le territoire de la Compagnie anglaise à charte de l'Afrique du Sud, de celle qu'on appelle par abréviation la *Chartered* et qui est assez connue sous le nom anglais pour qu'il soit permis, même en France, de la désigner ainsi. Les relations entre ces divers États sont constantes. En dépit de la tension momentanée ou durable de certains rapports politiques, les liens commerciaux ont créé une telle intimité entre les différents centres, notamment entre les diverses villes, que le développement d'aucun de ces États ne saurait s'expliquer sans la connaissance de la marche parallèle de ses voisins. A l'heure actuelle, l'activité intense créée par l'ouverture du centre minier colossal qui s'appelle Johannesburg ou, si l'on aime mieux, le *Witwatersrand*, exerce une influence prépondérante sur le commerce, l'industrie, les finances, la population même des pays voisins. On ne saurait donc séparer l'étude de la colonie du Cap de celle du Transvaal.

La géographie de l'Afrique du Sud [1] mérite que nous nous y arrêtions un instant, ne fût-ce qu'à cause du rôle qu'elle a joué dans l'histoire du continent. La bande de terre qui forme le littoral est partout étroite. De Capetown, au sud-ouest, jusqu'à Port-Élizabeth, au sud-est, en particulier, elle n'a souvent que quelques kilomètres de large et les montagnes s'élèvent à de grandes hauteurs, à une petite distance de la côte. A partir d'East London jusqu'à Durban, la vallée qui sépare la mer des montagnes tend à s'élargir ; mais à Delagoa elle est encore étroite, et, même à Beïra, il suffit de quelques heures pour atteindre la région élevée. Le pays côtier devient plus

1. Nous avons emprunté beaucoup de renseignements à l'excellent ouvrage que M. James Bryce, l'éminent auteur d'un livre classique sur les États-Unis d'Amérique, a publié il y a peu de temps sur l'Afrique : *Impressions of South-Africa*, 1897.

plat à mesure qu'on se rapproche du fleuve Zambèse. Dans toute la partie sud-est du continent, depuis Capetown jusqu'à Delagoa, l'altitude est de 1000 à 1500 mètres dès qu'on s'éloigne de 50 ou 60 kilomètres de la mer; elle se rapproche de 2000 mètres à une distance de 100 kilomètres du rivage. C'est ainsi que, depuis le Cap jusqu'au Limpopo et même jusqu'au Zambèse, un immense plateau se dresse brusquement et ne présente pas lui-même, sauf exceptions, d'accidents de terrain bien remarquables. Une chaîne de montagnes d'environ 2500 kilomètres s'étend dans la direction sud-ouest nord-est avec une hauteur moyenne de 1000 à 2200 mètres. Dans le Basutoland, centre où se touchent le Cap, Natal et l'État d'Orange, elle s'élève à près de 3700 mètres; certains pics y restent couverts de neige une partie de l'année. Vers le continent, où elles forment le bord du plateau, ces hauteurs n'ont pas la même déclivité que du côté où elles regardent la mer et n'apparaissent pas comme des pics isolés; on les désigne du nom de Drakensberg ou chaîne de Quathlamba. Le plateau, sur lequel la chute d'eau annuelle devient d'autant plus faible qu'on s'approche davantage de l'Atlantique, comprend la République d'Orange, le Transvaal, le Bechuanaland, le grand désert de Kalahari (Bechuanaland), le Namaqualand et le Damaraland, ces deux derniers formant les possessions allemandes de la côte ouest; au nord-ouest il s'étend jusqu'aux possessions portugaises; au nord jusqu'au Congo. Sa sécheresse le condamne à être très peu peuplé et l'empêche d'avoir l'importance que son étendue, au premier aspect, semblerait devoir lui assurer.

Comme formation géologique, le sol, surtout au nord et au nord-est, est composé de granit, ce qui indique son ancienneté. Le climat est moins chaud que dans la portion correspondante de l'hémisphère boréal : ainsi Capetown, par 34° latitude sud, a un hiver plus froid et un été moins chaud que Gibraltar et Alep, par 36° latitude nord. La grande masse d'eau de l'hémisphère austral est peut-être cause de cette différence. Toutefois, comme nous venons de le dire, le climat est très sec dans l'intérieur de l'Afrique australe. La saison sèche dure sept à huit mois; la saison humide, de quatre à cinq mois, correspond à la période de chaleur; mais on n'y voit point les pluies torrentielles des Indes ou du Brésil. Les vents qui amènent les nuages sont ceux de l'est et du sud-est; ils assurent une humidité suffisante à toute la côte, au Natal, au Cap, à une partie de l'État d'Orange et de la République sud-africaine. Le reste de l'Afrique

australe ne reçoit guère que quatre à cinq pouces (14 à 15 centimètres) de pluie par an. Aussi n'a-t-elle que peu de fleuves. Ceux qu'on appelle de ce nom ne sont souvent pas navigables et ne contiennent que fort peu d'eau durant les trois quarts de l'année; quant à leurs affluents, ils ne constituent alors qu'une série d'étangs, où les bestiaux trouvent à peine de quoi se désaltérer. C'est une des raisons pour lesquelles les explorateurs et les colons ont été si lents à pénétrer l'intérieur du pays : ils n'avaient pas à leur disposition les artères naturelles qui, dans les deux Amériques, ont rendu si facile la pénétration des continents. C'est le chemin de fer qui est le seul moyen d'entrer au cœur de l'Afrique, au moins du côté oriental.

D'autre part, la chaleur qui semblerait, à cause de la proximité de l'équateur, devoir être intolérable aux Européens, est tempérée par l'altitude à laquelle se trouvent la plupart des points habités par eux. La fraîcheur des nuits repose l'organisme. Le soleil n'y est pas dangereux : les insolations sont extrêmement rares, tandis que dans d'autres contrées comme l'Inde, aux mêmes latitudes, elles sont un péril constant. Le danger résulte seulement, pour les tempéraments faibles ou les voyageurs imprudents, du brusque passage de la chaleur du jour à la fraîcheur de la nuit, ou des coups de vent de sud-est soudains qui envoient parfois leurs courants glacés à vingt degrés au sud de l'équateur. Mais, d'une façon générale, la santé est bonne sur le plateau; des endroits comme Ceres, à 150 kilomètres de Capetown, sont de véritables *sanatoria*. La race européenne ne semble avoir rien perdu, à la sixième ou septième génération, de ses qualités physiques.

II

L'histoire constitutionnelle et parlementaire des deux colonies britanniques (Cap et Natal), celle des deux Républiques boers (Transvaal et État libre d'Orange) sont courtes et sans grand intérêt. On peut dire la même chose de leur état militaire et économique : mais ce qui est instructif, c'est l'histoire des relations de ces deux populations blanches entre elles et de leurs rapports avec les indigènes. Quatre nations européennes se sont successivement établies en Afrique australe : les Portugais, qui avaient quitté Lisbonne avec Vasco de Gama en 1497; les Allemands qui, quatre siècles plus tard, partirent de Brême, en 1883, sous les ordres de M. de Luderitz; les

Anglais et les Hollandais : ces deux derniers méritent de retenir particulièrement notre attention.

Dès 1486, Bartholomew Diaz avait découvert le Cap des Tempêtes, baptisé ensuite du nom de Cap de Bonne-Espérance par le roi Jean II. Vasco de Gama, dans son premier voyage aux Indes, suivit les côtes sud et est jusqu'à Melinda; en 1502, lors de son second voyage, il toucha à Delagoa Bay et visita Sofala, port auquel l'ivoire et l'or affluaient de l'intérieur. Pendant un siècle, les Portugais restèrent les maîtres incontestés de l'océan Indien et les seuls Européens établis en Afrique australe; mais les idées de colonisation étaient différentes alors de ce qu'elles sont aujourd'hui. On ne cherchait guère que l'or; on n'avait pas d'excès de population à placer au loin. Enfin les Portugais, très occupés ailleurs, notamment au Brésil et dans les Indes occidentales, s'étaient fait une idée exagérée de la puissance des Hottentots et redoutaient d'entrer en conflit avec eux : aussi bornèrent-ils leurs établissements à la région peu salubre du Zambèse, au nord du tropique du Capricorne. Au commencement du XVIIe siècle, les Hollandais luttant contre l'Espagne, qui de 1581 à 1640 s'était annexé le Portugal, attaquèrent les établissements portugais sur la côte orientale de l'Afrique, mais ne tardèrent pas à porter ailleurs leurs efforts, de sorte que les Portugais ne furent plus troublés dans leurs possessions par aucune puissance européenne. Mais ils ne firent rien pour les développer; à peine quelques milliers d'hommes, dont beaucoup de métis, y étaient installés.

C'est d'un autre côté que devait grandir la colonisation européenne. Les Hollandais avaient besoin d'une station pour leurs navires sur la route des Indes. Dès 1620, des marins anglais avaient proclamé la souveraineté de Jacques Ier sur la baie de la Table. En 1648, un équipage hollandais naufragé sur la côte passa six mois dans la vallée de la Table, derrière l'emplacement actuel de Capetown : quatre ans plus tard, la Compagnie hollandaise des Indes orientales fit débarquer au même endroit un détachement, sous le commandement de Jean van Riebeck, avec mission d'y bâtir un fort, un hôpital, et d'y semer des légumes. Ce potager fut l'origine de la colonisation anglo-hollandaise dans cette partie du monde. Pendant vingt-cinq ans, les nouveaux colons se tinrent dans les limites étroites de leur établissement du début. Ce n'est qu'à la fin du XVIIe siècle qu'ils franchirent la première chaîne de montagnes. Les Hollandais avaient introduit des esclaves, d'abord des noirs de

l'Afrique occidentale, puis des Malais qu'ils faisaient venir de leurs possessions de l'archipel indien. De l'union entre ces Malais et les femmes nègres naquit une race de métis noirs, qui forment encore aujourd'hui une part importante de la population de Capetown et de ses environs.

Ce mélange d'éléments inférieurs fut corrigé en partie par l'arrivée de 300 huguenots français, qui avaient quitté leur patrie, après la révocation de l'Edit de Nantes, pour se réfugier en Hollande, d'où ils avaient fait voile pour l'Afrique. On ne leur permit pas de garder leur langue, qui disparut de ce coin de terre dès le milieu du XVIII[e] siècle. Ces hommes n'avaient plus de patrie européenne, puisqu'ils avaient renoncé à leur pays d'origine et n'avaient pas eu le temps de s'attacher à celui d'adoption; les paysans hollandais qui les avaient précédés n'avaient ni les moyens ni le très grand souci de rester en communication avec l'Europe. Il en résulta que de bonne heure un sentiment de nationalité africaine se développa chez eux et forma ce qu'on appelle l'*Afrikander*, c'est-à-dire l'Européen attaché à sa nouvelle patrie. D'autre part, la petite quantité de terres labourables fut vite épuisée. Il fallut mener la vie pastorale; et, comme les pâturages étaient pauvres, des étendues d'herbe de plus en plus considérables furent nécessaires : cette vie solitaire développa chez les colons l'amour de l'indépendance, la vie de famille; leurs luttes avec les hommes de la brousse (*bushmen*) et la chasse aux animaux sauvages tinrent leur courage constamment en haleine. Ils ne se soumettaient à d'autre règle que celle qui les réunissait en troupe pour combattre leurs ennemis; de là l'organisation militaire qui subsiste encore aujourd'hui, avec des commandants pour chaque district et des officiers subalternes nommés cornettes (*fieldcornets*). Ces fieldcornets sont en même temps des magistrats civils et n'exercent leur commandement qu'en temps de guerre. En 1779 eut lieu la première de leurs nombreuses campagnes contre les Cafres, qui furent battus par eux.

La colonie, durant toute cette période, était sous la dépendance de la Compagnie hollandaise des Indes orientales, qui l'administrait par l'intermédiaire d'un gouverneur assisté d'un conseil : les colons supportaient impatiemment ce joug, qu'ils secouèrent en 1795. Mais à ce moment les Anglais s'emparèrent du pays, qu'ils rendirent à la République batave en 1802, par la paix d'Amiens. Quelques années plus tard, ils l'occupèrent de nouveau, et le gardèrent définitivement en 1814, en vertu de la cession formelle que leur en fit le stadthouder

de Hollande, contre une somme de 6 millions de livres sterling, qui payait également certaines possessions hollandaises de l'Amérique du Sud.

La population du Cap se composait alors d'environ 30,000 blancs, autant d'esclaves nègres et 17,000 Hottentots aborigènes. Presque tous parlaient le hollandais ou plutôt le dialecte grossier qui en est dérivé, le *Taal*. Il semblait que la fusion des éléments anglais et hollandais dût être aisée, et elle le parut au début. Les deux premiers gouverneurs anglais étaient des hommes de haute valeur. Mais l'œuvre des missionnaires anglais, qui prenaient le parti des esclaves contre leurs maîtres, l'ordonnance de 1828 qui donna aux Hottentots et autres nègres libres des droits civils égaux à ceux des blancs, et enfin l'acte du Parlement anglais de 1834, qui émancipa tous les esclaves en accordant une indemnité pécuniaire à leurs propriétaires, portèrent au plus haut point la désaffection des colons hollandais. En 1836, ils se décidèrent à se retirer à l'intérieur, par une de ces grandes migrations qui ont reçu dans l'histoire sud-africaine le nom de *Trek*.

La limite des établissements européens à cette époque était marquée, à l'est de Capetown, par l'embouchure de la *Great fish river*, et au nord-est par l'emplacement actuel de Middelburg, ces deux points étant à environ 450 milles (725 kilomètres) de Capetown. En deux ans, près de 10,000 individus quittèrent la colonie, dont les autorités ne se crurent pas le droit de les en empêcher. Les lourds chariots couverts, traînés par dix ou douze paires de bœufs, emmenaient chefs de famille, femmes et enfants. Parmi les survivants de cet exode, on peut citer le président actuel de la République sud-africaine, Kruger, l'oncle Paul, qui suivit à l'âge de dix ans son père émigrant.

Les Boers eurent à combattre une des plus redoutables tribus zulu, celle des Matabili ou Matabeles qui, sous la conduite de leur chef Mosilikatze, leur opposèrent une résistance opiniâtre, mais furent vaincus, passèrent le Limpopo, massacrèrent les tribus établies dans cette région et s'établirent autour du Kraal de Buluwayo, d'où ils ne devaient être chassés à leur tour qu'en 1893 par le docteur Jameson. Cette victoire donna aux Boers le territoire entre les fleuves Orange et Limpopo. C'est là que devaient peu à peu s'organiser les deux républiques boers qui y existent aujourd'hui.

Un détachement de Boers sous le commandement de Retief envahit le Natal sur la côte est, battit les Zulus le 16 décembre 1838[1].

1. Cette victoire sur le chef Dingaan est restée célèbre dans les annales des Boers, qui en conservent pieusement le souvenir.

Les envahisseurs furent à leur tour attaqués en 1852 par les Anglais, qui réoccupèrent Port-Natal et, en 1845, annexèrent le pays à la colonie du Cap. Neuf ans plus tard, en 1854, le Natal fut érigé en colonie séparée. La plupart des Boers avaient quitté le pays et repassé les montagnes, sans avoir réussi à s'assurer la possession d'une partie des côtes ni d'un port. Les Anglais, au contraire, avaient acquis une nouvelle station importante et créé un centre auquel devaient plus tard se rattacher d'autres contrées, telles que le Zululand et le Tongaland méridional, qui complètent la chaîne des possessions britanniques sur la côte, depuis le Cap jusqu'à la limite des possessions portugaises.

Les Boers restés à l'intérieur avaient eu bien des luttes à soutenir contre les indigènes, notamment contre le fameux Moshesh, roi des Basutos, l'un des rares chefs nègres dignes de laisser un nom dans l'histoire. L'Angleterre, de son côté, n'avait pas renoncé à ses droits de souveraineté sur les Boers qui avaient quitté son territoire. Elle ne les poursuivait pas dans les solitudes où ils s'étaient retirés, mais elle cherchait à les entourer d'États indigènes, tels que ceux des Griquas et des Basutos, avec lesquels elle conclut des traités en 1843. Trois ans plus tard, en 1846, elle installa des troupes anglaises à Bloomfontein, à mi-chemin entre les rivières d'Orange et du Vaal; en 1848 elle annexa tout le pays sous le nom de *Souveraineté du Fleuve Orange*. En 1852, un traité fut conclu entre l'Angleterre et les commandant et délégués des Boers « vivant au delà du Vaal », par lequel fut reconnue l'indépendance de ces derniers. C'est de cette convention de Sand River que date l'existence officielle de la République sud-africaine, qui se séparait ainsi des Boers vivant au sud du Vaal. Ceux-ci, qui étaient alors sujets anglais, se virent donner l'indépendance par la mère patrie en 1854. L'Angleterre, fatiguée des guerres incessantes qu'elle avait à soutenir contre les indigènes pour conserver un pays qui lui paraissait de peu de valeur, signa, le 23 février 1854, à Bloomfontein, l'acte qui garantissait l'indépendance du pays et de son gouvernement. Les habitants, à tous égards et effets, étaient déclarés « peuple libre et indépendant ». L'esclavage ne devait pas être toléré sur le territoire de l'*État libre d'Orange*. Ces actes de 1852 et 1854 marquent deux dates de la plus haute importance dans l'histoire de l'Afrique, celles de la création d'États indépendants au cœur même des possessions anglaises. L'État d'Orange a depuis lors vécu paisible sous la longue présidence de Sir John Brand (1864-1888), puis sous celles de Reitz et de Steyn,

tandis que les Boers au delà du Vaal (Transvaal) ont eu des destinées beaucoup plus agitées.

III

Retournons à la colonie du Cap, chez qui nous avons à relater les progrès matériels, le changement de forme de son gouvernement et ses guerres constantes avec les Cafres qui retardaient le développement de sa population tout en ne cessant d'agrandir son territoire. Bien que le départ des 10,000 Boers eût laissé une grande place aux émigrants, ceux-ci étaient rares : le gros de l'émigration anglaise se portait alors aux États-Unis, et celle d'Allemagne, qui devait du reste à ses débuts prendre le même chemin, n'avait pas encore commencé. 4,000 Anglais seulement, de 1845 à 1850, et 20,000 paysans allemands en 1858 vinrent s'établir au milieu de la population anglaise, qui tendait à prédominer à l'ouest, tandis que l'élément hollandais était prépondérant à l'est. L'élevage du mouton et de l'autruche était une source de revenu; les finances s'amélioraient; on construisait des églises, des écoles, des routes, le premier chemin de fer en 1859, jusqu'à ce qu'enfin la découverte des champs de diamants donnât un essor considérable à l'industrie minière. En 1875 la population se composait de 237,000 Européens. Un conseil législatif, composé de fonctionnaires et de membres nommés par le gouverneur, avait été créé en 1834. En 1854, un parlement régulier, formé d'un *Legislative council* et d'un *House of assembly*, fut élu et donna un commencement d'autonomie au pays, qui venait de forcer l'Angleterre à renoncer à son idée de déporter des forçats au Cap. En 1872, un nouveau pas fut fait. Le conseil du gouverneur fut remplacé par un ministère responsable vis-à-vis du parlement local, si bien qu'à partir de ce moment on peut dire que la colonie du Cap se gouverne elle-même. En 1882 la langue hollandaise a été placée sur le même pied que la langue anglaise pour les actes officiels. Durant cet intervalle, une série de guerres contre les indigènes avaient fait successivement reculer les bornes de la colonie, jusqu'à ce qu'en 1894, elles atteignissent, par l'annexion du Pondoland, le territoire de Natal.

En 1858 une guerre avait éclaté entre l'État d'Orange et le chef basuto Moshesh, guerre qui se renouvela à plusieurs reprises et aboutit à l'annexion, en 1868, du Basutoland par l'Angleterre. Lorsqu'en 1869 la découverte des diamants à Kimberley attira l'atten-

tion du monde sur ce coin de terre, la Grande-Bretagne l'arracha à l'État libre pour l'ériger en colonie de la couronne sous le nom de Griqualandwest (1871). Cinq ans plus tard, le différend se termina par le paiement d'une somme de 900,000 livres sterling que l'Angleterre versa à l'État libre : ce prix dérisoire maintenait en territoire anglais les mines de diamant les plus riches du monde, celles qu'on désigne vulgairement sous le nom de Debeers et qui produisent la précieuse pierre pour plus de 100 millions de francs par an.

Cette acquisition du Griqualand a provoqué celle du Bechuanaland, laquelle à son tour a conduit les Anglais jusqu'aux rives du lac Tanganyika. Non seulement la crainte d'étendre le domaine colonial et par suite les responsabilités avait disparu, mais ils ne reculaient devant aucun agrandissement : la découverte des champs de diamants marque à cet égard une évolution capitale dans les dispositions de l'opinion publique anglaise. Il semble qu'on soit revenu au XVIe siècle, à l'époque où les *conquistadores* se lançaient avec frénésie à l'assaut des pays d'outre-mer, avides d'arracher à leur sol les métaux précieux qu'ils renfermaient.

Lorsqu'en 1869 le Portugal conclut un traité avec la République sud-africaine, l'Angleterre réclama le port de Lourenzo Marques, sous prétexte qu'il lui avait été été cédé par un chef indigène. La question fut soumise à l'arbitrage du maréchal Mac-Mahon qui, en 1875, la décida en faveur du Portugal contre l'Angleterre; mais celle-ci obtint un droit de préemption pour le cas où le Portugal serait disposé à vendre cette importante station. On connaît les rumeurs qui ont circulé récemment à cet égard et auxquelles les projets d'entente anglo-allemande ont paru prêter un certain degré de vraisemblance.

Lorsque l'Angleterre songea à unir les divers États de l'Afrique du Sud en une confédération analogue à celle qu'elle avait réussi à créer entre les divers États du Dominion canadien (British north America Act de 1867), elle se heurta à l'opposition des Boers, dont l'influence la fit rejeter par le parlement du Cap.

IV

Depuis leur grand trek de 1836, les colons du nord du Vaal s'étaient peu à peu groupés en quatre communautés, Potchefstroom, Utrecht, Lydenburg, Zoutpansberg; à partir de 1849 il n'y eut qu'un conseil (*volksraad*) pour elles toutes. En 1858 une constitution dite

grondwet, préparée par une commission spéciale, fut approuvée : mais ce n'est qu'en 1864 que l'union fut réellement réalisée, sous la présidence de Pretorius. La population de la République ne dépassait pas alors 30,000 âmes, soit un habitant par 3 milles carrés (environ huit kilomètres carrés); les ressources budgétaires étaient à peu près nulles, chacun vivant de ses produits ou de ceux qu'il obtenait en échange par un simple troc; la monnaie métallique était excessivement rare, le papier-monnaie était tombé au quart de sa valeur nominale (1870). En 1872, Prétorius dut donner sa démission, à la suite de l'arbitrage qui avait attribué Kimberley aux Anglais. Son successeur, Burgers, ancien pasteur de l'église hollandaise réformée, ne fut pas heureux : il amena l'État à une quasi-faillite, fut battu en 1876 par un chef cafre, si bien que les Anglais, sous prétexte de s'enquérir de la situation, envoyèrent dans le pays un commissaire. Le 12 avril 1877, cet agent, sir Theophilus Shepstone, usant de ses pouvoirs secrets, déclara qu'il annexait le pays aux domaines de la couronne anglaise. Cet acte fut approuvé au Cap et à Londres; mais les Anglais, absorbés alors par les affaires d'Orient et les événements de la guerre russo-turque, ne prêtèrent à cette annexion d'un pays grand comme le Royaume-Uni qu'une attention distraite. Les Boers semblèrent d'abord accepter avec calme cette révolution qui, au bout de vingt-cinq ans, défaisait ce qu'avait consacré la convention de 1852.

Les Anglais prétendent qu'ils auraient conservé le Transvaal s'ils n'avaient pas commis quatre fautes capitales : ils n'accordèrent pas l'autonomie promise par sir Theophilus Shepstone; le Volksraad ne fut pas convoqué; on installa comme administrateur du pays un général dont les allures arrogantes déplurent à la population; enfin deux expéditions conduites par sir Garnet Wolseley et sir Bartle Frère abattirent la puissance des chefs indigènes redoutés par les Boers. La chute de Cettiwayo, roi des Zulus, en 1879, les délivra d'une menace perpétuelle. Mais ces allégations anglaises sont en contradiction avec les faits. Dès le 11 avril 1877, c'est-à-dire la veille de la proclamation de Shepstone, le conseil exécutif de la République « protestait de la manière la plus énergique contre la manière d'agir du commissaire spécial de Sa Majesté, et décidait d'envoyer sans tarder en Europe et en Amérique une commission de délégués munis de pleins pouvoirs et d'instructions, afin d'exposer au gouvernement de Sa Majesté les intérêts et les vœux du peuple, et, dans le cas où cette démarche n'aurait pas le résultat désiré, ce

que le Gouvernement regretterait vivement et ne peut encore se résoudre à croire, de s'efforcer d'obtenir l'assistance et la médiation d'autres puissances, *à commencer par celles qui ont reconnu l'indépendance de cet État.* »

L'Angleterre refusa de rien entendre. Le général sir Garnet Wolseley fut nommé gouverneur avec des pouvoirs étendus. Le 1er novembre 1879, la reine déclara sa volonté et son bon plaisir en dotant, par lettres patentes, le Transvaal d'une constitution provisoire. Cette constitution ne laissait aucune indépendance au pays. Lorsqu'en 1880 un nouveau ministère arriva aux affaires en Angleterre, bien qu'il eût blâmé dans l'opposition ce qui s'était fait, il refusa de rendre le Transvaal libre : *Fieri non debuit, factum valet.*

En décembre, les Boers s'assemblèrent à Paardekraal, qui s'appelle aujourd'hui Krugersdorp, et décidèrent de prendre les armes sous les ordres d'un triumvirat composé de Pretorius, Kruger et Joubert, proclamèrent le rétablissement de la République sud-africaine et levèrent l'étendard national le 16 décembre, jour anniversaire de la bataille de *Dingaan*, gagnée en 1838 par les Boers sur les Zulus. Les détachements anglais épars sur le territoire furent attaqués, détruits ou chassés. Le gouverneur du Natal ayant mis ses troupes en mouvement, le commandant général Joubert se porta à sa rencontre et le battit dans trois combats successifs dont le dernier est resté célèbre sous le nom de Majuba Hill (26 février 1881) : le général anglais Colley y fut tué. Un armistice reconnut de nouveau l'État du Transvaal ; la convention signée au mois d'août suivant, à Pretoria, fixa un certain nombre de conditions qui ont depuis lors, à diverses reprises, donné lieu à de vives discussions. La République était proclamée indépendante, mais sous la suzeraineté de l'Angleterre, qui devait donner son assentiment aux traités que le Transvaal conclurait avec les nations étrangères ; le libre passage était assuré aux troupes anglaises en temps de guerre ; les Boers s'engageaient à donner des garanties pour la protection des indigènes [1]. Cette convention impo-

1. Texte de la Convention de 1881 :

Les commissaires de S. M. pour l'établissement du territoire du Transvaal promettent et garantissent, au nom de S. M., qu'à partir du 8 août 1881 l'autonomie complète sauf la suzeraineté de S. M., ses héritiers et successeurs, sera accordée aux habitants du territoire du Transvaal aux termes et conditions qui suivent :

1° Ledit territoire, qui sera nommé désormais État du Transvaal, comprendra tous les pays situés entre les frontières suivantes (suit une délimitation géographique).

2° S. M. se réserve, à elle, ses héritiers et successeurs, le droit de nommer

ait au Transvaal des conditions relativement dures et ne rétablit as son indépendance comme elle existait avant 1877. Aussi le olksraad ne l'accepta-t-il que dans le désir d'éviter une nouvelle ffusion de sang, mais avec la ferme intention de travailler aussitôt modifier cet accord.

Il n'a pas manqué néanmoins de gens en Angleterre pour blâmer retraite du gouvernement. La vérité est que le sentiment boer tait extrêmement fort, non pas seulement au Transvaal, mais dans État libre, à Natal et même dans la colonie du Cap, et qu'une camagne prolongée de l'Angleterre contre le Transvaal eût sans doute oulevé dans toute l'Afrique australe une réprobation telle que l'auorité britannique en aurait été ébranlée.

Les Boers ont gardé de cette époque un sentiment de méfiance rofonde envers les Anglais, en même temps que leur vie nationale arut avoir reçu une impulsion nouvelle. Paul Kruger, le président, ui, depuis lors, a été trois fois réélu et qui vient de l'être pour la uatrième fois, en février 1898, conçut le plan d'agrandir le Transaal au nord, à l'ouest et au sud; il songea à organiser un *trek* vers Mashonaland; au sud, il enleva 3000 milles carrés au Zululand; à ouest, des partis de Boers occupèrent les environs de Weyburg ans le Bechuanaland. Mais les Anglais s'opposèrent à cette dernière entative : une expédition conduite par sir Charles Warren établit le rotectorat anglais sur le Bechuanaland, qui fut érigé en colonie nglaise, puis annexé en 1895 à celle du Cap. Plus au nord, le proectorat anglais fut proclamé sur le Matabéléland; le traité de 1888, onclu avec Lo Bengula, interdit à celui-ci de céder aucun territoire ans le consentement du haut commissaire anglais et prépara les oies à l'œuvre de la Chartered. L'Angleterre s'était ainsi gardée contre oute extension des Boers à l'ouest. A l'est, elle occupa, dès 1884, a baie Santa Lucia, dans le Zululand, et conclut des traités avec les hefs Tongas, de façon à occuper la côte jusqu'aux possessions porugaises. Le Transvaal était enserré de tous les côtés.

Ces précautions prises, l'Angleterre accepta de signer avec lui e traité de 1884, connu sous le nom de Convention de Londres, qui remplace celle de 1881, et doit donc être considérée comme

n résident britannique pour le Transvaal, le droit de faire passer ses troupes ur ledit État en temps de guerre, le contrôle des relations extérieures dudit État, y compris la conclusion des traités et la conduite des rapports diplomaiques avec les puissances étrangères, les rapports s'effectuant par l'intermédiaire les agents diplomatiques et consulaires de S. M. à l'étranger.

réglant aujourd'hui les rapports des deux pays. « Elle a relevé », nous citons le texte même de l'instrument, « le Transvaal de certaines charges et obligations et a modifié les frontières du sud-ouest fixées en 1881. » L'article 4 déclare que la République sud-africaine ne conclura aucun traité ou engagement avec aucun État ou nation autre que l'État libre d'Orange, ni avec aucune autre tribu indigène à l'est ou à l'ouest de la République, jusqu'à ce que ce traité ou engagement ait été approuvé par la reine. La mention de suzeraineté, qui se trouve dans le préambule de la Convention de 1881, n'ayant pas été reproduite dans celle de 1884, les Boers en concluent que cette suzeraineté n'existe plus.

La Convention de 1884, faite pour modifier celle du 3 août 1881, a été signée au nom de Sa Majesté par le haut commissaire dans l'Afrique du Sud, le très honorable sir Hercules-Georges-Robert Robinson, et au nom du Transvaal, qui *s'appellera désormais République sud-africaine*, par Stephanus-Johannes-Paulus Kruger, Stephanus-Jacobus du Toit et Nicholas-Jacobus Smit; elle remplace la convention de 1881, aux articles de laquelle les nouveaux articles sont substitués. Les Anglais ont essayé de prétendre que la mention de suzeraineté se trouvant dans le préambule et non pas dans le texte des articles de la convention de 1881 n'avait pas été abrogée avec ceux-ci. Les Boers combattent énergiquement cette interprétation.

Deux autres conventions sont intervenues en 1890 et en 1893 entre l'Angleterre et la République sud-africaine au sujet du Swaziland. La dernière annexe virtuellement le Swaziland à la République, en stipulant la protection des indigènes, la parité des langues anglaise et hollandaise, en réservant les droits des Anglais établis dans le pays, en fixant les droits de douane à un maximum.

Jusqu'en 1884, l'Angleterre et le Portugal avaient été les seules puissances européennes possédant des établissements dans l'Afrique australe. A ce moment l'Allemagne s'établit dans le Namaqualand, sur la côte occidentale, au nord de la colonie anglaise du Cap et au sud de la baie de Walfish, que cette dernière colonie s'était annexée en 1878. En 1890, les sphères d'influence de l'Angleterre et de l'Allemagne ont été délimitées sur cette côte aussi bien qu'entre le Nil et le Haut Zambèse. C'est à ce moment que la course entre les diverses grandes puissances européennes pour s'assurer la meilleure ou la plus grande part des territoires africains encore vacants a pris le plus d'intensité, et que l'Angleterre, par l'intermédiaire de

a Chartered, a préparé l'occupation de territoires immenses. En nême temps, ont été découverts au Transvaal des gisements d'or qui y ont amené plus de 100,000 étrangers. Les Boers, pour ne pas être submergés par ces nouveaux arrivants, ont rendu plus difficile l'obtention du droit électoral. Un mouvement réformiste s'est produit parmi les étrangers établis à Johannesburg : le 29 décembre 1895, le docteur Jameson, administrateur de la Chartered, envahit le Transvaal à la tête de 500 hommes, dans la pensée que les *uitlanders* (étrangers) accourraient se joindre à lui. Mais le commissaire de la reine lui ayant intimé l'ordre de rebrousser chemin, personne ne se souleva, et les Boers vinrent à bout en quelques heures, à Krugersdorp, de la petite colonne des envahisseurs. Pour la troisième fois, le vieux Boer a pu répondre à ses fils qui lui demandaient la couleur du drapeau anglais : « Il est blanc, mon enfant; je ne l'ai jamais vu autrement. » On a été surpris de voir des gens d'affaires aussi avisés que ceux qui, ouvertement ou en secret, furent les instigateurs de ce mouvement, calculer mal leurs propres forces et celles de leurs adversaires. Cette tentative n'a fait qu'accroître la défiance des Boers contre les Anglais. L'agitation, soi-disant réformiste, qui avait précédé ce *raid* de Jameson, a depuis lors essayé de se réveiller à des intervalles de plus en plus éloignés. Le Gouvernement boer a nommé une commission d'enquête pour examiner les griefs de l'industrie aurifère et a fait un certain nombre de concessions. La meilleure réponse aux plaintes bruyantes de ceux qui assuraient que les mines d'or du Rand ne pouvaient s'exploiter sous le régime du président Kruger, a été la prospérité croissante de ces entreprises, qui ont produit en 1898 pour plus de 400 millions de francs d'or et en mettront 5 ou 600 millions au jour en 1899. A l'heure où nous écrivons, M. Chamberlain paraît cependant vouloir rouvrir les hostilités, tout au moins diplomatiques, contre le Transvaal.

V

Nous avons nous-même, il y a trois ans [1], étudié la naissance et le rapide développement de cette compagnie « Chartered », qui semble destinée à former le point central de la chaîne des possessions anglaises reliant le Cap au Caire. Nous avons essayé de tracer un portrait de l'homme puissant qui la personnifie, sir Cecil Rhodes, et

1. Voir la *Revue des Deux Mondes* du 1er février 1896.

que l'échec de son lieutenant Jameson n'a fait rentrer dans l'ombre que pour bien peu de temps. Nos prédictions à cet égard paraissent déjà réalisées. Qui donc, parmi ses compatriotes, songerait encore à lui faire le moindre grief de cette tentative? N'a-t-il pas voulu collaborer de la façon la plus grandiose au *Greater Britain*? Non seulement on ne l'accuse pas d'avoir mal agi, mais on lui sait gré de ne pas s'être personnellement trop mis en avant, et d'avoir laissé son lieutenant porter la responsabilité d'un échec, se réservant lui-même intact, pour l'avenir. Ceux de nos lecteurs qui voudront bien se reporter à notre article du 1er février 1896 y trouveront le résumé de l'œuvre de la Chartered jusqu'à cette date. Ils y verront comment, en moins de sept ans, puisque la concession de la charte ne remonte qu'au 29 octobre 1889, la compagnie a étendu son action sur des domaines grands comme une partie de l'Europe, construit ou aidé à construire des villes, des chemins de fer, des télégraphes; comment elle a soumis le Mashonaland et le Matabeleland; accru successivement son capital grâce au concours enthousiaste d'actionnaires qui ne réclament pas de dividendes, mais rêvent d'un avenir qui les dédommagera d'une longue attente.

A la suite de la célèbre équipée du docteur Jameson battu par les Boers, emprisonné, condamné à mort, puis gracié, le gouvernement anglais songea à modifier quelque peu l'organisation politique et administrative de la *Chartered*. Au mois de février 1898, M. Chamberlain, ministre des colonies, soumit au Parlement anglais des propositions à l'effet de modifier l'administration de cette compagnie. Il aurait voulu, écrivit-il au haut commissaire sir Alfred Milner, le décharger de quelque partie de sa tâche; mais, après mûr examen, il est arrivé à la conclusion que, pour maintenir une administration homogène dans la sphère d'influence britannique en Afrique australe, il est nécessaire que le contrôle de la couronne sur les administrations locales de la Rhodesia, nom sous lequel on désigne souvent les territoires de la Chartered, continue à être exercé par le haut commissaire. Les mesures proposées n'ont pas pour but de créer un nouvel organisme pour faire contrôler le mécanisme de la compagnie par la couronne, mais de rendre plus efficace celui qui existe déjà. Aux termes de l'ordre de 1894, l'administration est dirigée par un administrateur nommé et payé par la compagnie, mais sous réserve de l'approbation du secrétaire d'État, qui peut le révoquer. Il est assisté, tant dans ses fonctions exécutives que légis-

tives, par un conseil composé du juge de la Haute Cour et de membres nommés par la Compagnie[1]. L'administrateur « en conseil » peut légiférer par voie de règlement soumis à l'approbation du haut commissaire; toutefois des impôts ne peuvent être établis de cette façon. La compagnie demande aussi que le droit de veto lui soit réservé, sauf à faire trancher la question en dernier ressort par le secrétaire d'État. Afin de rendre plus efficace le contrôle du haut commissaire dans la Rhodesia du Sud, il s'y fera représenter par un fonctionnaire impérial spécialement nommé à cet effet et qui portera le titre de commissaire résident.

Les modifications proposées donnent au haut commissaire le contrôle complet de la législation locale. Les juges de la Haute Cour continueront à être nommés et payés par la compagnie, mais sous réserve de l'approbation du secrétaire d'État, qui seul peut les révoquer. Les fonctions administratives de la compagnie tiennent si étroitement à ses finances qu'il serait impossible de modifier d'une façon profonde sa constitution sans donner au public des idées fausses sur la responsabilité financière. Le conseil d'administration cessera d'avoir le pouvoir de dicter des ordonnances, qui seront rendues par l'administrateur en conseil. On rend effectifs les pouvoirs déjà étendus de la couronne sur l'administration locale de la Compagnie, mais on laisse la responsabilité vis-à-vis des actionnaires et des obligataires reposer tout entière sur le conseil d'administration.

Le gouvernement désirant avoir une connaissance plus complète des affaires et de la situation financière de la Compagnie, a songé à créer un conseil de commissaires analogue à celui qui avait été institué en 1784 pour contrôler la Compagnie des Indes orientales. Mais il a reconnu que les circonstances et conditions étaient trop différentes et qu'il y avait simplement lieu de mettre à la disposition du secrétaire d'État tous les documents, ordres, procès-verbaux, correspondances du conseil. Ce dernier sera désormais entièrement élu par les actionnaires, ce qui entraîne la suppression des administrateurs à vie, nommés par la charte originaire. Le secrétaire d'État pourra opposer son veto à telle nomination qu'il voudra. Le commandant militaire sera nommé et payé par la couronne; il peut, s'il le juge nécessaire, demander des instructions au commissaire

[1]. Celle-ci a proposé que quatre membres élus, deux par le Matabeleland et deux par le Mashonaland, fussent ajoutés au Conseil.

résident et ne doit pas commencer d'opérations militaires sans son assentiment.

Au point de vue général, l'opinion publique anglaise voit avec satisfaction les modifications apportées; elle considère qu'elles donnent au gouvernement le moyen de rendre efficace le droit qu'il avait de contrôler les actes de la Compagnie et de s'opposer à des abus de pouvoir, tout en laissant à celle-ci la pleine responsabilité financière. C'est un idéal pour le public anglais que d'avoir la jouissance sans avoir les charges. Un abonné du *Buluwayo Herald* écrivait il y a quelque temps à ce journal : « On se plaint toujours que la Rhodesia appartienne à une compagnie. Je ne comprends pas ces doléances. Si nous étions une colonie comme les autres, nous aurions à payer de forts impôts, tandis que, sous le régime actuel, chaque fois qu'on a besoin d'argent pour la chose publique, on émet des actions! »

M. Chamberlain pense que le projet actuel règle deux des trois problèmes à résoudre en établissant un contrôle effectif du gouvernement sur les relations de frontières de la compagnie, et en jetant les bases du gouvernement local, déjà commencé par l'établissement de municipalités à Buluwayo et Salisbury. Quand au troisième point, la régularisation du sort des *indigènes*, le haut commissaire va s'en occuper.

VI

Partout en Afrique, excepté au Witwatersrand et à Capetown, la population noire est beaucoup plus nombreuse que la blanche. Dans l'État libre d'Orange, elle l'est deux fois plus; dans la colonie du Cap et au Transvaal, trois fois; au Natal, dix fois; enfin dans d'autres territoires occupés par l'Angleterre, l'Allemagne, le Portugal, il y a dix mille Européens contre 4 à 5 millions de noirs. Ces derniers, qui ne sont plus décimés aujourd'hui par les guerres sauvages et sanglantes auxquelles les Européens ont mis un terme, et qui trouvent en général aisément leur subsistance sous un climat facile, se multiplient avec une grande rapidité; on a observé que certaines tribus étaient dix fois plus nombreuses qu'il y a soixante ans. Quels seront dans l'avenir les rapports de ces deux catégories de population? On peut distinguer deux sortes de noirs : les indigènes qui sont restés indépendants et ceux qui, à moitié civilisés, sont entrés en contact régulier avec les Européens. Ceux-ci vivent dans

colonie du Cap, le Natal, l'État libre d'Orange et le sud du Transal. Ils comprennent : 1° les *Capeboys*, métis nés des unions entre ottentots et Malais et femmes esclaves nègres venues de l'Afrique ccidentale; 2° les Cafres qui ont quitté leurs tribus; 3° les immirants indiens. Le tout forme environ 500,000 âmes.

Les travaux manuels sont en grande partie exécutés par ces oirs, bien que le climat ne soit pas de ceux qui empêchent les lancs de travailler. Ils en exécutent aussi d'autres, deviennent rtisans; la plupart des Cafres se convertissent au christianisme, ont désireux de s'instruire. M. Bryce a été cependant frappé de oir combien les Européens sont en général mal disposés pour ces ègres, non pas qu'ils les traitent avec dureté, mais il n'y a aucune spèce de contact entre eux : un noir ne s'assoit pour ainsi dire amais à la table d'un blanc; les enfants noirs, sauf quelques rares xceptions, ne sont pas admis aux mêmes écoles que les enfants lancs. Des lois spéciales sont applicables aux noirs, non pas en atière civile, où leurs droits sont égaux à ceux des blancs, du oins dans les colonies anglaises, mais en matière de police. Dans a colonie du Cap, les nègres ne peuvent circuler après certaines eures que munis de passeports; ils sont soumis à des règlements péciaux pour le travail. Au Natal et sur le territoire de la Charered, il est défendu de leur vendre des spiritueux, prohibition qui e justifie à la fois par la déplorable qualité des alcools qu'on a couume de leur fournir et par la propension à l'ivresse, si répandue armi eux.

Les deux républiques boers n'ont pas accordé aux nègres l'égalité civile dont ils jouissent sur territoire anglais. On se souvient qu'un des motifs du grand trek des Boers en 1836 fut précisément a répulsion que leur inspirait la mesure par laquelle l'Angleterre vait décrété cette égalité. Le *grondwet* de la République Sud-Africaine déclara en 1858 que le peuple transvaalien n'admet aucune égalité entre blancs et noirs, ni dans l'État ni dans l'Église. Ni au Transvaal ni dans l'État libre d'Orange un indigène ne peut posséder de terre. Il ne doit pas circuler sans un passeport, faute duquel il peut être arrêté. Quant aux droits politiques, les nègres n'en ont aucun dans les deux républiques, tandis que les colonies anglaises ont accordé à certains d'entre eux le droit électoral. Des conditions de cens, de résidence, de propriété le limitent à un petit nombre, mais ces conditions sont générales et s'appliquent aux blancs comme à eux. Jusqu'ici il n'est pas entré de nègre dans un

parlement colonial sud-africain, bien que ceux qui sont électeurs soient aussi éligibles. Il ne serait du reste pas possible, dans l'intérêt même des nègres, de leur donner dès maintenant en masse un droit de suffrage dont ils feraient sans doute médiocre usage. Leurs amis les plus sincères se bornent à demander aujourd'hui qu'il leur soit laissé une partie de la propriété du sol. Il ne faut pas croire d'ailleurs que les deux races vivent en mauvaise intelligence. L'état d'esprit des nègres est trop enfantin pour qu'ils souffrent de la différence de condition sociale où ils se trouvent par rapport aux blancs.

Quant aux Cafres, qui vivent encore à l'état sauvage, c'est-à-dire en tribus, ils sont peut-être au nombre de cinq à six millions au sud du Zambèse. Ils sont loin d'être semblables les uns aux autres : les uns, comme les Basutos, forment une population industrieuse et sédentaire, convertie en grande partie au christianisme, tandis que les Matabélés au nord et les Tonga à l'est sont restés tels qu'ils étaient autrefois. Dans beaucoup d'endroits, où les indigènes sont entrés en contact avec les Européens, des réserves de terres en leur faveur ont été constituées. Les guerres meurtrières qui armaient jadis les tribus les unes contre les autres ont cessé au sud du Zambèse. Beaucoup d'entre eux trouvent aujourd'hui du travail dans les mines; mais, en dépit des salaires élevés qu'ils y reçoivent, ils ne s'y présentent pas toujours en nombre suffisant. Dès qu'ils ont gagné de quoi s'acheter deux bœufs, prix ordinaire d'une femme, ils ne songent qu'à retourner dans leur pays. Aussi y a-t-il une demande constante de bras qui fait que le recrutement des mineurs s'opère, bien loin des centres où on les emploie, dans le Bechuanaland et jusqu'en territoire portugais, sur les rives du Zambèse.

Si l'on compare la position des blancs et des nègres dans l'Afrique du sud avec ce qu'elle est dans les États méridionaux de la République des États-Unis, on constate des différences fondamentales : ici les nègres ne sont pas des autochtones, tandis qu'en Afrique ils occupaient le pays avant l'arrivée des Européens. D'autre part les nègres ne représentent pas un dixième de la population américaine, tandis que la proportion est renversée dans l'Afrique australe. Si nous bornons notre comparaison aux quatre États européens de l'Afrique du sud et aux quinze États américains où l'esclavage existait jadis, nous trouverons encore qu'aux États-Unis les blancs sont deux fois plus nombreux que les nègres, tandis que ceux-ci le sont quatre fois plus que les blancs au Cap, à Natal, et

ns les deux Républiques boers. Les nègres américains, qui ont us leurs droits, non seulement civils mais politiques, sont plus ancés que ceux d'Afrique; aussi les difficultés sont-elles déjà aucoup plus grandes entre eux et les blancs que sur le continent ir, où cependant leur supériorité numérique écrasante semblerait voir rendre la question plus aiguë. Mais l'état d'infériorité intelctuelle où ils sont fait que le problème est inquiétant pour venir, et non pas pour le présent.

Toutefois, il est impossible au penseur de ne pas se préoccuper de situation telle qu'elle se présentera au bout d'un nombre plus ou oins grand de générations. Les noirs ayant peu à peu perdu leurs bitudes nomades, s'étant rapprochés au moyen d'une langue, ut-être d'une religion commune, devenus possesseurs de terres, ant conquis une place dans les parlements coloniaux, seront une rce avec laquelle les blancs devront compter. Le moment où cette ure sonnera est hâté par les nombreuses missions qui se répannt en Afrique et qui ne trouvent pas, dans les superstitions grosères des tribus, un adversaire aussi difficile à combattre que le nt de puissantes religions, comme le boudhisme ou l'islamisme.

VII

Dans la colonie du Cap, les Hollandais forment la quasi-totalité de population campagnarde : ils ne sont guère laboureurs, mais surut pasteurs. Ce sont en général des gens fort simples, extrêmeent religieux, au point d'être fatalistes et de protester contre des esures sanitaires destinées à prévenir les épizooties : ce sont aux envoyés par Dieu, disent-ils : il faut les combattre par la rière. Les femmes ne sont pas belles; elles ont, dans la rude vie astorale, perdu le soin extrême de la propreté qui est l'un des aits distinctifs de la ménagère hollandaise en Europe, mais elles t une énergie, un courage, un dévouement extraordinaires.

Les Anglais forment la majorité de la population des villes, non as seulement des ports, mais des cités de l'intérieur, comme Graams Town, King Williams Town, Kimberley. Il y a eu peu d'immiration irlandaise, et moins d'immigration écossaise que dans la plurt des colonies australiennes : la colonisation allemande au Cap a té de très bonne qualité. Les éléments anglais et hollandais restent pposés en matière politique sur certaines questions, mais autre-

ment fusionnent dans la vie quotidienne et n'éprouvent aucune antipathie personnelle l'un par rapport à l'autre.

Quant à la langue, l'anglais ne s'y répand pas avec la même facilité que dans d'autres pays du monde, comme en Amérique, par exemple, où il a presque entièrement chassé l'espagnol des États du sud-ouest; le hollandais est encore parlé par la moitié de la colonie du Cap, par les trois quarts de l'État libre d'Orange. L'aisance est générale; mais les grandes fortunes, avant la découverte des mines de diamant et d'or, étaient presque inconnues. Beaucoup de simplicité et de dignité dans les manières, rien de la fièvre qui agite les sociétés européennes modernes. Sauf dans les quatre ports, Capetown, Port Elizabeth, East London et Durban, le commerce n'est pas très actif et les affaires se font avec grand calme. La passion des jeux athlétiques est aussi grande dans l'Afrique du Sud qu'en Grande-Bretagne, et le crocket y est pour le moins aussi en honneur. La vie littéraire, artistique, scientifique, est encore peu développée. Quelques auteurs seulement ont jusqu'ici réussi à se faire un nom : ils sont tous anglais : outre que la population hollandaise est peu tournée vers les idées abstraites, elle n'a dans son dialecte qu'un instrument très imparfait. La presse est sérieuse : elle comprend 61 journaux anglais contre 17 hollandais et 33 imprimés dans les deux langues. L'enseignement primaire et secondaire est bien pourvu. Mais l'enseignement supérieur est encore très insuffisant : le besoin d'une université à Capetown se fait sentir.

Un point curieux à relever dans la vie sociale de l'Afrique du sud, c'est la fréquence des relations entre les quelques grandes villes, Capetown, Kimberley, Bloomfontein, Johannesburg, Pretoria. Entre Johannesburg et Capetown en particulier, malgré la distance considérable, on peut dire que les communications sont incessantes. Capetown étant le port par lequel on arrive ou on repart d'Europe, la ville de bains de mer où les gens de l'intérieur viennent se reposer pendant l'été, ses habitants étant d'autre part fréquemment appelés par leurs affaires à l'intérieur, il y a autant de rapports entre ces points qu'entre Paris et Rouen, ou Manchester et Liverpool, ou New-York et Philadelphie.

Au point de vue politique, les gouvernements du Cap et de Natal sont pareils à ceux des autres colonies anglaises qui s'administrent elles-mêmes. La mère patrie nomme un gouverneur, qui n'est responsable que vis-à-vis d'elle et qui a les attributions réservées à la couronne en Angleterre. Il est à la tête du pouvoir exécutif, con-

oque et proroge le Parlement, nomme et révoque les ministres. .es cinq ministres sont responsables vis-à-vis de la Chambre; au :ap, le Parlement comprend une assemblée de 79 membres et un onseil législatif de 33. C'est l'assemblée dont les votes sont décisifs our l'existence du ministère.

La question économique est simple. Des tarifs modérés au Cap, lus bas encore au Natal, assurent au gouvernement un revenu suf-isant. L'industrie, peu développée, ne réclame pas de protection lus efficace. Les grandes propriétés n'ont pas une valeur con-idérable, à cause de la médiocrité du sol : de vastes étendues sont encore à la disposition des nouveaux arrivants.

Il n'y aurait probablement aucun dissentiment entre les éléments anglais et hollandais si le voisinage des deux républiques boers n'entretenait chez ces derniers un vif sentiment de fraternité pour leur compatriotes. On sait que les colonies anglaises n'ont en théorie aucun droit d'intervenir dans les questions de politique étrangère, qui sont du domaine de la couronne, représentée à cet effet par un Haut Commissaire. Toutefois, en fait, les parlements du Cap ont fréquemment discuté ces questions et permis ainsi à l'Angleterre de connaître des sentiments dont il lui est impossible de faire abstrac-tion. Ce n'est du reste qu'au Cap qu'il existe un esprit politique. Au Natal, où le gouvernement responsable ne date que de 1893, il n'a pas encore eu le temps de se développer.

Les Boers du Transvaal forment une population particulière. Ce sont des Européens, mais des Européens d'il y a deux siècles, réfrac-taires aux idées modernes, très religieux, nourris de l'Ancien plutôt que du Nouveau Testament. Ils haïssent l'Anglais, qui a conquis le Cap au commencement du siècle, qui les en a chassés en 1836, qui a voulu les annexer en 1877, qui a arrêté leur expansion à l'ouest en occupant le Bechuanaland, au nord en conquérant le Matabeleland et le Mashonaland, qui, à l'est, les a impitoyablement séparés de la mer : ils l'appellent « œuf pourri » ou encore « cou rouge » parce que, ne se protégeant pas comme eux par une vaste coiffure, il a souvent la nuque brûlée par le soleil. Un sentiment de dédain se mêle à cette haine. En même temps le Boer méprise le commerce, l'industrie, la finance, pour lesquelles il n'a aucune aptitude : il avait même commencé par défendre de travailler les mines d'or[1],

1. *Aurum irrepertum et sic melius situm*
Quum terra celat.
(HORACE, *Odes*, III, 3.)

estimant, avec le poète latin, que le précieux métal est mieux à sa place quand il reste caché dans les entrailles de la terre.

C'est entre 1858 et 1862 que l'État du Transvaal s'est formé par l'agrégation d'un certain nombre de communautés républicaines : il a à sa tête un président élu pour cinq ans, assisté d'un conseil de cinq membres dont trois élus et deux membres de droit en vertu de la charge qu'ils exercent, et un corps législatif appelé Volksraad et composé de vingt-quatre membres. Jusqu'en 1881 tout émigrant devenait électeur après deux ans de résidence; en 1882, cette période fut élevée à cinq ans, et à quinze ans en 1887. En 1890, on créa un *second* Volksraad, dont les émigrants peuvent devenir membres après quatre ans, et pour lequel ils votent après deux ans de séjour. Mais les pouvoirs de ce second Volksraad sont peu considérables, et nuls en matière d'impôt. En réalité le premier Volksraad peut passer outre à ses décisions.

Le président Kruger, dont l'influence n'a fait que grandir depuis vingt ans, a recruté ses fonctionnaires en grande partie parmi des Hollandais d'Europe, de préférence même aux Hollandais nés dans les colonies anglaises. Cet ensemble de circonstances créa peu à peu chez les étrangers (*Uitlanders*) un sentiment de mécontentement : ils se voyaient privés de toute influence dans un pays dont ils faisaient la richesse; leurs pétitions étaient dédaigneusement écartées par les Boers : ils payaient la majeure partie des impôts et n'obtenaient même pas à Johannesburg une bonne organisation des services municipaux, un service d'eau suffisant. On sait le reste, et comment l'expédition préparée sur le territoire de la Chartered, qui devait s'appuyer sur un soulèvement populaire à Johannesburg, échoua piteusement. Cette équipée de 1895-6 a été, de l'aveu même des Anglais raisonnables, une faute capitale, la plus grave qui ait été commise depuis la tentative faite en 1877 pour annexer le Transvaal à la Grande-Bretagne : elle a retardé pour un temps indéfini le règlement de questions déjà fort délicates en elles-mêmes. Le problème subsiste : il est malaisé d'en prévoir la solution.

VIII

Il est juste de parler de l'Afrique australe comme d'un seul pays, parce que du Zambèze au Hexriver il n'y a qu'un seul vaste plateau sans obstacles naturels : la colonisation européenne n'y a marché que très lentement, si on la compare à ce qu'elle a été

dans d'autres parties du monde et notamment en Amérique. Les premiers établissements hollandais ne sont postérieurs que de peu à ceux des Anglais dans l'Amérique du Nord, desquels est sortie une nation qui compte aujourd'hui 75 millions d'hommes. L'insalubrité de la côte et la sécheresse d'une partie du continent africain ont retardé la marche en avant des Européens. Une autre difficulté vient de la coexistence de l'élément anglais et de l'élément boer : les injustices et les violences répétées des Anglais ont creusé le fossé qui sépare d'eux les colons hollandais; l'invasion du Dr Jameson a réveillé la méfiance dans l'âme des Boers du Transvaal et de l'État d'Orange, auxquels les sympathies de leurs frères de la colonie du Cap restent toujours acquises. Ceux-ci, qui jouissent de tous leurs droits et ont le moyen de faire prévaloir leurs idées dans cette colonie, ne sont pas en état d'hostilité avec les Anglais, mais ne permettraient pas volontiers d'actes attentatoires à l'indépendance des deux républiques.

Quant aux rapports avec les indigènes, ils ont débuté par une série de guerres sanglantes. Les Cafres ont opposé plus de résistance aux envahisseurs que les Peaux-Rouges d'Amérique, que les Péruviens, que les Maoris de la Nouvelle-Zélande. Ces luttes continuelles ont donné une mauvaise réputation au pays, jusqu'à ce qu'il fût complètement pacifié, et en ont retardé la colonisation. La politique anglaise à l'égard de l'Afrique australe a été hésitante : ce n'est que dans la dernière partie du XIXe siècle que libéraux et conservateurs se sont mis d'accord pour favoriser le mouvement impérialiste. Aujourd'hui, il existe une sorte de consentement tacite entre la majorité des Anglais pour désirer une marche en avant partout où elle est possible, peut-être même là où elle ne l'est pas. Aucune distance, aucune difficulté n'arrête leur imagination. Ils voient déjà la chaîne de leurs possessions s'étendre de l'Égypte au Cap, à travers le continent africain; le télégraphe, le chemin de fer joindre Alexandrie à Buluwayo, Kimberley et Capetown. La conquête du Soudan par le sirdar Kitchener marque une nouvelle et importante étape de ce plan grandiose. La première locomotive entrée l'autre jour à Buluwayo portait l'inscription « Cap-Caire. »

Mais il y a cinquante ans, les hommes d'État anglais avaient des vues tout autres : ils trouvaient déjà leur empire trop étendu et songeaient à le consolider plutôt qu'à l'agrandir; beaucoup d'entre eux pensaient qu'à peine développées les colonies se séparent de la mère patrie, comme les États-Unis l'ont fait au XVIIIe siècle, et ne

voulaient donc pas imposer à la nation des sacrifices dont elle pourrait ne retirer que des bénéfices temporaires ou illusoires. C'est pour ces raisons que l'Angleterre ne s'opposa pas à la retraite des Boers sur le plateau central, reconnut l'indépendance du Transvaal et de l'État libre d'Orange. Mais peu à peu, les idées changèrent : en 1869, elle soumit à son protectorat le pays des Basutos; en 1871, elle s'attribua le Griqualand west avec les mines de diamants; peu après elle prit pied, par un traité avec Khama, dans le Bechuanaland. En 1877, elle prétendit s'annexer le Transvaal, au mépris de la parole donnée.

Qu'arrivera-t-il dans un siècle, lorsque les populations blanche et noire s'étant maintenues dans la même proportion, les indigènes se seront peu à peu élevés à une condition meilleure, auront acquis quelque instruction, tout au moins technique, et auront pris conscience de leur force? Les difficultés qui éclatent dans les États méridionaux de l'Amérique du Nord, peuvent faire pressentir la nature de celles qui se produiront en Afrique, bien qu'il soit difficile de la préciser dès aujourd'hui.

Le commerce paraît devoir rester en grande partie anglais. Les ports, sauf Delagoa bay, sont entre leurs mains. Les rapports du Cap avec l'Inde sont peu importants, ils le sont au contraire avec l'Australie. M. Bryce prévoit que dans un délai assez court, la population uitlander du Transvaal s'élèvera à 500,000 âmes, c'est-à-dire six ou huit fois celle des Boers. Nous ne croyons pas pour notre part que ce chiffre soit atteint de si tôt. Il espère que des droits leur seront peu à peu accordés dans la mesure de ce qui est juste et que la réconciliation se fera entre les deux éléments. Il conseille à sa patrie d'être extrêmement modérée et de ne pas provoquer, par de nouvelles agressions, un sentiment national surexcité.

La colonie du Cap, l'État d'Orange, le Basutoland et le protectorat du Bechuanaland forment une *union douanière* dans laquelle ils ont déjà à plusieurs reprises essayé de faire entrer la République Sud-Africaine et le Natal. Mais celui-ci trouve les tarifs de l'union trop élevés, tandis que le Transvaal désire garder sa liberté d'action et se procurer, au moyen de ses douanes propres, un revenu supérieur à celui qu'il juge devoir être représenté par sa proportion dans les recettes de l'Union. A cette question se rattache celle de la fédération des divers États de l'Afrique du sud, déjà examinée par lord Carnarvon et sir Bartle Frere, il y a une vingtaine d'années. L'une des principales difficultés gît dans le fait qu'une partie des États

qu'il s'agirait de fédérer sont sous la dépendance de l'Angleterre, tandis que d'autres ne relèvent que d'eux-mêmes. Cecil Rhodes a sans doute, à plus d'un moment de sa carrière, caressé le rêve d'une vaste confédération dans laquelle son rôle était marqué d'avance. Mais les difficultés considérables d'une entente de ce genre pourront-elles jamais être vaincues? Si, comme l'assurent les Anglais, certaines parties de la population du Cap comptent parmi les plus loyaux sujets de Sa Majesté l'impératrice-reine Victoria, il n'en est pas moins vrai que tout récemment un blâme a été infligé à sir Gordon Spring, pour la promesse qu'il fit à la métropole, lors des fêtes du jubilé de 1897, de fournir un cuirassé à la marine impériale.

Le nœud de la question est à Pretoria. La République d'Orange, qui n'a pas eu les mêmes démêlés avec l'Angleterre que le Transvaal, n'éprouve pas contre elle le même ressentiment, et serait sans doute disposée à écouter un jour des propositions d'entente politique avec les colonies anglaises. Mais l'état d'esprit des Boers, au nord du Transvaal, est tout différent. Les Anglais assurent bien qu'ils seront à un moment donné noyés dans une population uitlander si nombreuse que leur opinion ne prévaudra plus contre celle de la majorité. L'industrie minière n'est pas encore arrivée à son intensité maxima. Mais doit-on en conclure que la population blanche augmentera encore beaucoup? Cela ne nous paraît pas prouvé. Il suffit d'un petit état-major pour conduire les puissantes entreprises qui sont installées au Vitwatersrand; c'est la main-d'œuvre noire qui forme les gros bataillons d'ouvriers nécessaires au percement des galeries, à l'abatage et à l'extraction de ce conglomérat (*banket*) qui a tant fait parler de lui depuis quelques années. Les blancs qui sont à Johannesburg à la tête des entreprises minières, ne paraissent pas s'y installer, eux et leurs familles, sans esprit de retour; même dans les bâtiments superbes qui ornent maintenant la ville, même dans leurs confortables villas, il semble qu'ils soient campés, avec l'idée de terminer leur tâche au plus tôt et de revenir en Europe ou en Amérique : car c'est des États-Unis que sont venus les principaux ingénieurs occupés au Rand. Comme d'autre part il n'a pas été fait, en dehors de cette couche précieuse qui s'étend sur une longueur d'environ 18 kilomètres à l'est et à l'ouest de Johannesburg, de découverte importante, l'état de choses actuel semble devoir donner une mesure assez exacte de ce que nous appellerons la colonisation minière.

Celle-ci est à coup sûr d'une qualité inférieure à la colonisation agricole. Le pays permet-il cette dernière? Les vastes pâturages sur lesquels les Boers élèvent leur bétail sont en général maigres. Des hommes plus travailleurs que les Boers obtiendront-ils de ce sol peu fécond des récoltes plus abondantes? Le Transvaal peut-il se comparer à la Californie, qui attira il y a un demi-siècle des légions d'émigrants, et dont le climat et la terre ont ensuite fait un des États les plus prospères de l'union américaine, alors que l'industrie aurifère n'y joue plus qu'un rôle inférieur à ce qu'il fut au début. Si tel est l'avenir du Transvaal, il est bien probable que l'esprit boer ne prévaudra pas contre celui d'une population plus active, se fixant dans le pays et y gagnant sa place au soleil. Au contraire, si le camp minier se lève le jour où la dernière tonne de minerai aura passé sous les pilons des batteries, les Boers resteront maîtres d'un pays étendu, mais sans industrie ni commerce importants. Ils auront contracté l'habitude de la dépense; leur budget, alimenté grassement par les mines et tout ce qui gravite autour d'elles, se verra du jour au lendemain privé du plus clair de ses revenus. Reviendront-ils sans peine, à ce moment, à la simplicité patriarcale qui a été une de leurs forces? C'est une question malaisée à résoudre, mais qu'il est inutile de poser. La vie des mines du Rand se prolongera peut-être bien au delà de ce qu'on suppose aujourd'hui : on poursuivra les filons à une profondeur plus grande encore que celle à laquelle on les croit exploitables; un relèvement horizontal pourra les maintenir sur une vaste étendue à une distance raisonnable de la surface. Une activité industrielle aussi intense, alimentée pendant un demi-siècle encore, ne pourra pas rester sans influence sur le développement général du pays. Il faut d'ailleurs se rappeler que le grand essor du Rand ne remonte qu'à bien peu d'années; après quelques périodes de fièvre suivies de réactions douloureuses, ce n'est que vers 1893 que l'avenir des mines est apparu clairement, lorsque la régularité et la continuité des couches en profondeur ont fait pressentir l'énormité des bénéfices à attendre. Mais alors même que l'avenir des mines serait aussi brillant, devons-nous en conclure que la population blanche qui les exploite et les dirige fera souche au Transvaal? Si elle n'y fait pas souche, aura-t-elle du moins exercé sur les Boers une influence assez grande pour modifier leur façon d'être, leurs idées et leur vie?

IX

L'un des charmes que le voyageur éprouve à traverser un pays neuf, c'est de rêver à son avenir. Il est tourmenté de cette curiosité au plus haut point en Afrique, ce continent qui ne ressemble à aucune partie de l'Europe ni de l'Amérique du Nord. La première question qu'il se pose est de savoir si ces immensités se peupleront, si l'Afrique du Sud deviendra un pays producteur et manufacturier, si elle grandira de façon à devenir une des puissances de l'hémisphère austral. Les trois sources de richesse y sont l'agriculture, les pâturages, les mines. Les forêts sont sans importance; la pêche n'y donne point de résultats sérieux. L'agriculture est le moindre de ces trois éléments. Dans la colonie du Cap, on ne laboure pas un millième de la surface du sol. Cette proportion est plus faible encore ailleurs. Cela tient à la sécheresse; là où les pluies sont abondantes, le terrain est souvent trop montagneux pour permettre la culture. On ne pourrait ensemencer une plus grande surface qu'au moyen d'irrigations. Les fruits réussissent : il s'en exporte beaucoup en Europe de janvier à mars. Au Natal se cultive la canne à sucre. Le riz réussirait sans doute sur la côte. Le thé a été planté sur les collines du Natal et semble devoir réussir sur les plateaux du Mashonaland. Beaucoup d'endroits paraissent propres à la culture du coton. Le tabac du Transvaal est excellent. Sauf l'olivier et la vigne, confinés aux environs du Cap, on peut obtenir tous les produits des pays chauds de la zone tempérée et ceux des tropiques. Mais pour les céréales, il est probable qu'on ne chercherait à en augmenter la production au moyen d'irrigations que le jour où les grands pays exportateurs actuels conserveraient une plus grande part de leur production pour eux-mêmes et où par suite les prix des grains s'élèveraient.

Depuis les premiers jours de la colonisation à la fin du XVII[e] siècle, l'occupation principale des colons a été l'élevage. En 1896, dans la seule colonie du Cap, il y avait 14 millions et demi de moutons et 5 millions de chèvres. Les vastes étendues de terre qu'on désigne du nom de *Karroo* et qui, en été, ressemblent plutôt au désert qu'à la prairie, sont néanmoins couverts d'une herbe qui plaît aux animaux, mais elle est si peu abondante qu'il faut trois hectares par tête de bétail. On y élève aussi des autruches, dont le nombre est de 225,000 dans la colonie du Cap. Le mouton mérinos y réussit fort

bien. L'État d'Orange et le Bechuanaland passent pour renfermer les meilleurs pâturages de l'Afrique. Mais d'une façon générale il convient d'insister sur le fait que des étendues de terre considérables sont nécessaires par rapport à ce qu'il faudrait dans d'autres continents pour la même quantité d'animaux. Le nombre d'hommes requis pour ces exploitations est faible : les travaux inférieurs étant laissés aux noirs, on ne compte guère que trois blancs pour vingt-cinq nègres.

La troisième source de revenus est l'industrie minière. Jusque dans le dernier tiers du XIXe siècle, elle n'existait pas. On avait bien remarqué certains dépôts de fer, de cuivre ; mais on ne les exploitait pas; et quant aux métaux précieux, ce n'était que par tradition qu'on en avait entendu parler. En 1867, un chasseur ramassa un diamant vers le confluent du Vaal et de l'Orange. Deux ans après, des pierres nombreuses furent trouvées aux environs de ce qui est aujourd'hui la ville de Kimberley, restée le centre de la production diamantifère, bien que sur d'autres points des mines moins riches aient été ouvertes. Il a été exporté depuis l'origine pour environ 2 milliards et demi de francs de diamants. De cette découverte date une période nouvelle dans l'histoire de l'Afrique méridionale. Une foule d'hommes, ouvriers, ingénieurs, commerçants, ont été attirés par cette industrie, et, lorsque quinze ans plus tard, le gisement d'or du Rand fut découvert, il se trouva que les hommes et les capitaux nécessaires pour les mettre en valeur étaient tout prêts : c'est Kimberley qui a fait Johannesburg.

En dehors de ce Rand, on a découvert de l'or sur beaucoup de points : dans le Natal, au Zululand, au Swaziland, dans les districts est et nord-est du Transvaal, à Tati, dans le nord du Bechuanaland, et en maints endroits du Matabeleland et du Mashonaland. La plupart de ces mines sont des formations de quartz, analogues à celles qu'on trouve en Amérique et en Australie : à mesure que les communications deviendront plus aisées, que les chemins de fer pénétreront dans le cœur du pays, on les exploitera et on verra naître sur différents points l'activité qu'un centre minier éveille autour de lui. La science moderne permettant de travailler les minerais avec une tout autre puissance qu'autrefois, les mines seront épuisées, selon toute vraisemblance, dans une période plus ou moins courte, comme elles l'ont été par exemple au Nevada, en Amérique, dont la population a diminué depuis lors.

Quant au Rand, on sait que la formation du minerai y est toute

spéciale, et, on peut le dire, unique au monde. Ces couches de conglomérat (banket), qui s'enfoncent dans le sol comme des couches de houille, ont été reconnues maintenant sur tant de points qu'il est permis d'essayer d'évaluer les quantités d'or qui restent à extraire; on croit que 20 milliards de francs sont au-dessous de la vérité. Une population de 150,000 blancs est réunie là où il y a douze ans s'étendait le désert. Qu'en adviendra-t-il dans un demi-siècle, lorsqu'on aura épuisé tout l'or obtenable jusqu'à la profondeur de 1500 mètres, qui paraît actuellement le maximum de celle à laquelle on peut atteindre? C'est ce qu'il est prématuré de se demander. Tant d'événements imprévus peuvent surgir; tant de modifications politiques et économiques transformer les destinées d'un pays. Cependant il est difficile de s'empêcher de penser au sort de tant de centres miniers qui, une fois le métal arraché au sol, ont pour ainsi dire cessé d'exister.

A côté de l'or il faut mentionner le charbon, qui se trouve en quantité illimitée dans l'Afrique du Sud-Est. La présence de ce combustible a eu pour premier effet de rendre possible l'exploitation de beaucoup de minerais du Rand, qui n'auraient pu supporter le coût du charbon, s'il avait fallu le faire venir d'Europe. Il existe aussi des mines de fer, qu'on ne travaille pas en ce moment parce qu'il est meilleur marché de faire venir ce métal fabriqué en Europe ou en Amérique. Mais l'épuisement des gisements d'autres continents pourrait un jour amener à attaquer ceux de l'Afrique du Sud. Certains gisements de cuivre à l'ouest, dans le Namaqualand, sont déjà exploités.

Est-il probable que d'autres industries se créeront dans le pays? Jusqu'ici on importe à peu près tous les tissus, tous les objets fabriqués qui se consomment. Des trois éléments nécessaires pour qu'une industrie prospère : un vaste débouché, de la force à bon marché, du travail abondant et efficace, le premier manque en Afrique; car alors même que la population blanche des deux colonies et des deux Républiques passerait de 700,000 à 1,200,000 âmes, que serait ce chiffre en comparaison des dizaines, des centaines de millions qu'offrent l'Amérique et l'Europe? Quant aux forces naturelles, les fleuves africains n'en donnent aucune. Si le charbon y est très abondant, il est en général de qualité inférieure. Enfin le travail des blancs y est à un prix excessif, et celui des nègres, étant en général peu efficace, revient, lui aussi, très cher, car rien n'est plus coûteux qu'une main-d'œuvre médiocre. Il semble

donc que, pour un avenir immédiat tout au moins, on ne puisse entrevoir un développement de l'industrie manufacturière dans l'Afrique du Sud.

Il convient d'ajouter encore trois observations. Jusque dans les derniers temps il n'y avait en ce pays ni richesse ni misère. Seules les mines ont amené la création de fortunes considérables : mais comme le capital nécessaire à leur exploitation a été fourni presque entièrement par l'Europe, c'est à l'Europe que vont les dividendes. Il est vrai que cette proportion a été jusqu'ici bien faible et n'a guère représenté qu'un quart de l'or produit : sur les 300 millions de 1897 par exemple, il n'en est revenu que 80 aux actionnaires; le reste se dépense en salaires, traitements, machines, combustibles, explosifs, etc. Mais il n'en est pas moins fâcheux pour le pays et pour les mines elles-mêmes que les habitants n'y aient pas une plus grande part. Il est certain que si les Boers avaient été intéressés à l'exploitation de l'or, ils auraient montré plus de bonne volonté pour accorder les réformes économiques de nature à abaisser le prix de revient. En second lieu, les besoins de la population, excepté ceux des Européens campés à Johannesburg, ne sont pas considérables; les Boers sont une race pastorale très simple; les noirs sont de piètres consommateurs. Enfin l'immigration européenne, en dehors de ce qu'appellent les mines, est faible. L'agriculture n'attire que peu de personnes; les gouvernements ne cherchent pas, comme ceux du Canada et de la Nouvelle-Zélande, à tenter des colons par les avantages qu'ils leur offrent, en sorte qu'il y a déjà aujourd'hui plus d'Indiens travaillant la terre à Natal qu'il n'est arrivé de laboureurs blancs dans toute l'Afrique du Sud depuis trente ans. Ceux qui s'établissent dans les territoires nouvellement ouverts sont plutôt des Boers qui ont conservé leur amour du *Trek*, c'est-à-dire de la vie nomade, et qui poussent leurs troupeaux devant eux, au nord du Limpopo, puis du Zambèse, comme ils les ont poussés jadis au nord du Vaal.

L'Afrique australe restera donc, pour un temps encore plus ou moins long, un pays minier de premier ordre et un pays de grande pâture. Sa production agricole ne semble pas appelée à se développer, à moins que de puissants systèmes d'irrigation me modifient les conditions actuelles. Elle ne sera pas un pays manufacturier. Sa population blanche est extrêmement clairsemée : un peu plus

d'un habitant par deux kilomètres carrés dans les deux colonies et les deux républiques, infiniment moins ailleurs. Des 730,000 blancs que comptent ces quatre États, plus d'un quart vit dans le district même du Rand; un sixième dans les cinq principaux ports : Capetown, Port Elizabeth, East London, Durban, Lourenzo Marques. Les sept douzièmes qui restent sont extrêmement divisés : la plus grande ville, Kimberley, n'a que 10,000 habitants. Le Rand et les ports paraissent seuls appelés à voir leur population s'accroître notablement dans un avenir prochain. En admettant que d'ici à vingt ans il y ait un million de blancs, ils seront à peu près également répartis entre les villes et les campagnes; malgré les différences profondes qui sépareront sans doute encore les urbains et les paysans, ils tendront à se réunir pour former contrepoids à la population noire, infiniment plus nombreuse, qui travaille sous leurs ordres.

Telles sont les conclusions auxquelles M. James Bryce arrive, dans sa belle étude, à laquelle nous avons emprunté un certain nombre des considérations qui précèdent. Nous nous y associons, en ajoutant que dans beaucoup de territoires qui viennent de s'ouvrir à l'activité européenne, au centre de l'Afrique et sur cette route qui doit relier le Cap au Caire, il semble que la colonisation soit menée par des hommes d'une énergie singulière. Ces explorateurs, ces conquérants fortifieront l'élément européen dans le continent noir et hâteront l'arrivée de l'époque où la barbarie en aura disparu. Le climat sera, dans certaines contrées, un obstacle permanent à la multiplication des blancs; mais ils continueront à se fixer, comme ils ont commencé à le faire, dans les parties salubres, pour exercer de là leur influence sur le reste de l'Afrique.

RAPHAEL-GEORGES LÉVY.

LA SITUATION ÉCONOMIQUE

DES MANUFACTURES AMÉRICAINES

I. — Les gros salaires.

Parmi les conditions spéciales que rencontrait l'industrie naissante aux États-Unis vers le milieu de ce siècle, il en est une qui s'est toujours maintenue jusqu'à nos jours et qui a joué un rôle considérable dans son mode de développement, c'est le taux élevé des salaires.

L'abondance des terres vacantes et les facilités offertes aux émigrants pour s'y établir permettent à beaucoup d'individus sans capitaux de créer des installations indépendantes; pour les faire consentir à travailler au compte d'un patron, il faut évidemment leur offrir d'assez gros avantages, sans quoi ils préféreront courir les risques de la colonisation, s'enfoncer dans l'Ouest et *essayer leur chance*. Cela est surtout vrai des Américains de naissance, toujours prêts à se lancer dans des entreprises hardies. Si on ne les attache pas avec des chaînes d'or, ils partent. D'autre part, les émigrants ne viennent en si grand nombre qu'en raison de l'appât des hauts salaires. Ainsi, dès ses premiers pas, l'industrie américaine se heurtait à un obstacle. Il lui fallait payer sa main-d'œuvre plus cher que ses concurrents d'Europe.

Cette condition a agi sur elle de deux manières différentes : en premier lieu, les Américains ont été amenés à entourer leur marché de véritables *murailles de Chine* pour le mettre à l'abri de la concurrence étrangère et pouvoir vendre plus cher ce qu'ils fabriquaient avec des ouvriers mieux payés : de ce chef, ils ont été férocement protectionnistes. En second lieu, ils se sont efforcés, par tous les moyens que leur ingéniosité leur a suggérés, de diminuer de plus en plus le rôle de la main-d'œuvre, de remplacer l'ouvrier par la machine; de ce chef, ils ont été singulièrement progressistes.

Ces deux tendances contraires se complétaient en réalité. En réant un abri artificiel pour protéger les débuts de l'industrie, les nanufacturiers de l'Est ne songeaient qu'à assurer le présent, mais es nécessités de la concurrence intérieure les empêchaient de s'en-lormir sur l'oreiller protectionniste et les précipitaient dans une oie de perfectionnements qui préparait leur supériorité future. Ainsi, ils travaillaient derrière leur abri pour arriver à se passer l'abri.

Je ne crois pas le moins du monde que ce fût là un plan concerté l'avance. En fait, les choses se sont passées ainsi, mais les manu-acturiers de l'Est ne voyaient pas de si loin et ne s'inquiétaient pas lu résultat général de leur politique. Ils étaient les héritiers de tra-litions étroites et restaient fidèles à ces traditions. Les petites colo-nies fondées au début de l'histoire américaine dans la Nouvelle-Angleterre et la Pensylvanie étaient fortement constituées, le rôle qu'elles ont joué et l'essor qu'elles ont pris en font foi, mais elles étaient empreintes d'un exclusivisme farouche; elles avaient cet ensemble de qualités et de défauts que possèdent ordinairement les sociétés austères qui vivent repliées sur elles-mêmes pour se tenir à l'écart de la corruption; elles professaient une sorte de mépris pour tout ce qui leur demeurait étranger et pensaient que l'oppres-sion des gentils est encore une œuvre agréable à Dieu, surtout lorsque cette oppression doit tourner au profit de ses vrais servi-teurs. Il y a eu beaucoup de cela dans la manière dont le Nord a traité jadis, au moment de la guerre de Sécession, les planteurs du Sud, tenus pour des êtres sans mœurs et sans principes. Il y a encore de cela dans la politique de protectionnisme à outrance qui sévit actuellement. Les manufacturiers, très puissants dans le parti républicain, ont profité de leur situation pour se faire donner des avantages exagérés. Tant pis pour ceux qui en souffriront!

II. — La législation douanière.

Les origines du protectionnisme américain se confondent avec les origines mêmes de la nation. Au lendemain de la guerre de l'Indé-pendance, les États-Unis commençaient déjà à protéger par des mesures douanières le peu d'industrie qui existait alors sur leur territoire, mais ils ne faisaient sans doute qu'obéir en cela aux con-ditions économiques de l'époque et aux opinions alors universelle-ment adoptées par tous les gouvernements. L'idée du libre-échange

n'était pas encore née, parce qu'en fait trop d'obstacles naturels s'opposaient encore au mouvement libre des échanges. Dès 1837, Daniel Webster se déclarait partisan résolu de la protection pour maintenir le niveau élevé des salaires américains, et il semble bien que jusqu'au vote des bills Mac-Kinley en 1890, la législation douanière américaine ait obéi à cette préoccupation. Sans doute, de la part des industriels, ce souci des hauts salaires était le manteau destiné à couvrir les hauts prix de vente maintenus par l'effet des tarifs, mais les deux phénomènes étaient étroitement liés dans l'esprit des patrons comme des ouvriers, en sorte qu'une certaine sincérité présidait à la confection des tarifs. Tel est du moins l'effet produit à distance, quand on n'a pour se renseigner que les textes législatifs et quelques témoignages épars. Si l'industrie de l'Est avait fait un sévère examen de sa conscience, elle se serait bien rendu compte qu'elle battait monnaie sur le dos des consommateurs de l'Ouest et du Sud, mais peut-être n'aurait-elle pas discerné l'oppression qu'elle faisait régner sur ses propres ouvriers. Et la masse des ouvriers la discernait peu.

Avec les bills Mac-Kinley il semble qu'on entre dans une ère nouvelle, dans une ère d'exploitation. En 1890, quelques mois avant qu'ils fussent adoptés, on avait l'impression nette que le bien public n'était pas le but poursuivi; on sentait que « de bons coups se préparaient ». La raison mise en avant était de pure façade en effet. Il ne s'agissait pas, comme on pourrait le croire, d'augmenter les revenus du trésor américain; tout au contraire, le trésor regorgeait d'argent à cette époque, et les démocrates se préoccupaient de cette situation, parce que le parti républicain en profitait pour augmenter de la façon la plus abusive les pensions militaires accordées aux anciens soldats nordistes. M. Mac-Kinley présenta ses bills comme un moyen de diminuer les recettes du trésor et, par suite, de couper court à la corruption électorale dont les pensions militaires étaient l'occasion. Il en démontrait l'efficacité par le raisonnement suivant : « Plus les tarifs seront réduits, plus il entrera de marchandises étrangères et plus les recettes des douanes seront considérables, parce que les importations augmenteront dans une proportion plus forte que les droits ne diminueront. Au lieu de cela, je vous apporte un moyen de réduire sûrement les entrées et même de fermer complètement le marché, si nous le voulons; le jour où il nous plaira, nous n'aurons plus un dollar de recette. »

En effet, le major Mac-Kinley avait forgé deux armes défensives

redoutables contre la concurrence étrangère : par le *tariff bill*, il élevait les droits d'entrée; par le bill administratif, il établissait une série de vexations destinées à décourager l'importateur et le livrant pieds et poings liés à l'arbitraire de quelques bureaucrates.

En réalité, les bills Mac-Kinley perdaient de vue la protection des hauts salaires — qui n'avaient pas besoin de protection d'ailleurs pour se maintenir — et favorisaient très ouvertement certains intérêts industriels en vue d'un avantage politique. Le parti républicain s'attachait ainsi une série d'influences puissantes. On marchandait un tarif protecteur pour obtenir un appui électoral.

En 1894, une réaction démocrate contre le régime ultra-protectionniste des bills Mac-Kinley amena le vote du tarif Wilson. Là encore, le marchandage se produisit et de la manière la plus éhontée, particulièrement au sujet du sucre.

L'industrie de la raffinerie est aux États-Unis entre les mains d'une compagnie, l'*American Sugar Refining C°* qui la monopolise presque entièrement, et constitue ce qu'on appelle là-bas le *Trust* du sucre. Ce monopole repose principalement sur l'existence du tarif douanier [1]. Par suite, lorsque commença la discussion du *Wilson bill*, les principaux membres du *trust* furent saisis d'une panique et s'empressèrent de vendre en sous-main une grande partie de leurs actions, sachant bien que du jour où le marché américain serait ouvert, le monopole qu'ils détenaient en fait se trouverait étrangement compromis. Toutefois ce n'était là qu'une précaution contre un danger possible et, tout en se parant contre l'éventualité d'une suppression de droits, les directeurs du *trust* se mirent en campagne pour l'empêcher, et ils y parvinrent.

Ils firent mieux que cela et, tandis que le tarif Wilson abaissait la plupart des droits, ils firent relever ceux qui frappaient les sucres. Pour donner satisfaction à l'opinion libre-échangiste, on sacrifia, il est vrai, les primes à la production. Ces primes ne profitaient qu'à quelques planteurs de cannes à sucre et à quelques cultivateurs de betteraves; peu importait au *trust* ce qu'il adviendrait d'eux. Mais les sucres étrangers durent acquitter des droits superposés qui, dans certains cas, atteignaient 30 p. 100 de leur valeur [2]. Toutefois, le sucre provenant des îles Hawaï entrait en franchise; c'est que plusieurs personnages importants du *trust* avaient de gros intérêts dans ces îles.

1. Voir les *Industries monopolisées aux États-Unis*, chap. II, § II, p. 137 et suiv.
2. Id., *ibid.*, p. 145.

Le vote sur les sucres fut le grand scandale du tarif Wilson. Je ne voudrais pas laisser croire, en le citant seul, qu'il fut l'unique scandale; mais je ne dresse pas un réquisitoire. J'ai voulu montrer seulement par cet exemple tristement célèbre comment, par suite de la corruption politique, les questions douanières sont résolues aujourd'hui aux États-Unis. Les grands mots qu'on met en avant ne doivent pas faire illusion; il ne s'agit plus de défendre la dignité de l'ouvrier américain en maintenant artificiellement le taux élevé des salaires; il s'agit de marchandages de couloirs, d'influences politiques achetées et vendues, de pots-de-vin. Le résultat était fatal, d'ailleurs. L'exagération des droits qui, pour certains articles, atteignaient dans le tarif Mac-Kinley 150 p. 100 de leur valeur, avait excité chez les industriels le goût des profits faciles; de là à payer des sénateurs et des députés pour maintenir ou augmenter ces profits il n'y avait qu'un pas. On le franchit sans souci de l'obstacle moral.

L'année 1897 devait amener une nouvelle discussion du tarif douanier. Le retour aux affaires des républicains ultra-protectionnistes, l'élection de Mac-Kinley à la présidence de la République témoignaient d'une recrudescence des idées de défense douanière, et le trésor, épuisé par l'exagération des pensions militaires, ayant d'ailleurs à faire face aux dépenses nécessitées par l'augmentation de la marine, réclamait une source plus abondante de recettes; c'est sous l'empire de ces circonstances que le tarif Dingley fut préparé. Au lieu de s'en tenir, comme en 1890, à une politique de prohibition, en exagérant les droits d'entrée sur les marchandises étrangères que la production nationale pouvait remplacer, on cherchait à établir des droits simplement protecteurs et produisant un revenu pour le trésor.

Tel était, du moins, le programme. La discussion du tarif Dingley montra que le parti républicain n'avait pas l'indépendance nécessaire pour le faire aboutir. Les intérêts manufacturiers avaient trop contribué à son triomphe pour ne pas se montrer exigeants vis-à-vis de lui; les grands *trusts* l'avaient tout particulièrement soutenu dans la lutte en faveur de la « saine monnaie ». Mais ce qui avait fait la force du parti pendant la campagne électorale, devait se retourner contre lui après la victoire. Il s'était appuyé sur des soutiens qui entendaient bien être payés de leurs services. La discussion du tarif fut pour eux l'occasion favorable.

Dès lors, il ne resta plus grand'chose du tarif Dingley tel qu'il

avait été primitivement présenté au vote de la Chambre des Représentants. Les articles destinés seulement à procurer un revenu au trésor furent éléminés; ceux dont l'objet direct était de protéger une industrie puissante, de favoriser un *trust*, furent seuls conservés et aggravés.

Le Sénat fut le théâtre de scandales plus criants encore que ceux dont le tarif de 1894 avait été l'occasion. Le tarif voté par la Chambre des Représentants assurait de grands avantages aux raffineurs de sucre, mais le *trust* ne s'en déclarait pas satisfait. Il fallut que le Sénat fermât le marché aux sucres allemands et autrichiens en décidant que toutes les marchandises étrangères jouissant de primes dans leurs pays d'origine seraient frappées à leur entrée aux États-Unis de droits additionnels équivalents à ces primes. Les financiers du *Trust* engagés à Hawaï dans la production du sucre brut s'étaient entendus, assure-t-on, avec d'autres financiers intéressés au canal de Nicaragua pour amener ce résultat, à charge de revanche. On comprend quelle devait être la fureur des marchandages dans les couloirs du Sénat quand on pense que cet article passa à une majorité de quatorze voix seulement.

Une autre combinaison, un autre marché amena le vote de droits élevés sur les laines et les peaux. On avait besoin des voix des sénateurs de l'Ouest; ceux-ci en profitèrent pour assurer un avantage à leurs électeurs, avantage dangereux d'ailleurs et qui porte un coup à l'industrie textile et à la fabrication des chaussures, toutes les deux très importantes aux États-Unis. De même, on augmenta dans la proportion de 2 à 5 les droits sur le *borax*, parce qu'un syndicat monopolisateur s'était emparé de cette marchandise et savait défendre ses intérêts auprès des membres du Sénat par les arguments les plus propres à les toucher.

Dans l'ensemble, le Sénat abaissait d'environ 20 p. 100 les droits réclamés par le Bill Dingley. Ce n'est donc pas la passion protectionniste qui l'a fait agir dans le cas du sucre, des laines, des peaux, du borax, etc., mais une passion d'un caractère plus personnel et moins excusable. Au lendemain du vote définitif, la Chambre de commerce française de New-York jugeait le nouveau tarif de la façon suivante : « Toutes ces taxes ont un caractère double. D'une part, elles sont des invites à l'appui d'une certaine classe d'électeurs qui, dans le cas de la laine, par exemple, sont supposés devoir être des fermiers, et de l'autre, elles constituent des concessions inté-

ressées à certains syndicats puissants... Ce mélange de démagogie et de corruption est simplement révoltant [1]. »

Non seulement il est révoltant pour la morale, mais il porte dans les relations économiques un trouble fatal; enfin il ajoute aux aléas inévitables du commerce le gros risque d'une modification de tarif bouleversant tout à coup les données antérieures. Par là il est économiquement malfaisant.

III. — Les méfaits de la protection douanière.

Ce n'est pas tout, et la politique protectionniste a d'autres méfaits à son compte.

En premier lieu, elle est maladroite, elle coûte aux consommateurs beaucoup plus qu'elle ne rapporte au trésor; par conséquent, elle ne *paie* pas. On estime que le résultat de la protection sur le fer et l'acier aux États-Unis a été de faire payer aux Américains en dix ans 56 millions de dollars ou 210 millions de francs; ce serait quatre fois et demie l'équivalent de ce qu'a reçu le trésor fédéral du fait de cette protection [2]. Et le plus curieux, c'est qu'à la dissolution d'une entente entre producteurs d'un *pool*, en février 1897, le prix de la tonne de rails d'acier est tombé subitement, en deux jours, de 28 \$ à 14 \$,25c, de sorte que cette industrie très protégée se révélait tout d'un coup capable de faire concurrence aux Anglais sur le marché même de Londres [3]. Quel avantage général la nation pouvait-elle bien retirer des majorations artificielles de prix imposées aux consommateurs américains pour grossir les recettes des fabricants?

En second lieu, elle est stérilisante. Elle arrête l'essor de plusieurs industries nationales en frappant les matières premières qui leur sont indispensables; nous avons déjà mentionné le fait pour les laines et les peaux. C'est encore vrai pour le lin, le chanvre, le fer, le bois, le charbon, etc. Il y a même certaines branches d'activité que le régime protecteur ne s'est pas contenté de gêner dans leur développement, mais qu'il a presque détruites. De ce nombre est la marine marchande actuellement réduite au service de cabotage. Autrefois, Boston était un port d'armement considérable; il y a

1. Cité par le *Monde économique* du 22 octobre 1897.
2. Opinion de M. Th. Shearman citée par le *Monde économique* du 23 octobre 1897.
3. Voir dans les *Industries monopolisées aux États-Unis*, le trust de l'acier, p. 181.

encore quelques années, on y trouvait des maisons possédant quinze ou vingt vaisseaux de fort tonnage; aujourd'hui, ces maisons ont presque complètement achevé de disparaître, et c'est là une conséquence de l'élévation des tarifs. En haussant artificiellement le prix de leurs marchandises, les Américains se ferment à eux-mêmes le marché étranger ; dès lors, leurs vaisseaux n'ont rien à transporter quand ils quittent le port, et cette condition défavorable a tué leurs armateurs. A Boston, à New-York, vous voyez des bâtiments de commerce de toutes les nations, sauf des bâtiments américains.

En plus, le régime protecteur a contribué dans une très large mesure à la création des *trusts* et des *pools*, des monopoles plus ou moins complets et plus ou moins durables, des ententes entre producteurs, des accaparements, de toutes les manœuvres que comporte un marché fermé, artificiellement isolé du reste du monde par des barrières douanières.

Sans doute, il est exagéré de soutenir, comme on le fait parfois, que ces divers phénomènes sont dus uniquement à l'existence des tarifs américains. Le plus puissant des *trusts*, celui du pétrole, n'a aucunement besoin de l'appui d'un tarif, et la preuve c'est que son influence s'étend jusque sur le marché européen. Mais parmi les causes diverses dont la rencontre produit un *trust*, le tarif est une de celles qui agissent le plus puissamment et le plus fréquemment. Dans la constitution du *trust* du sucre, par exemple, il a joué un rôle prépondérant. Il favorise surtout les agissements de toutes sortes tendant à accaparer momentanément un produit, à le raréfier sur le marché, à préparer un *coup*. On ne se rend pas facilement maître d'un marché ouvert à la concurrence universelle; on domine bien plus aisément un marché fermé. Ainsi le tarif est à la base de la plupart des combinaisons comprises plus ou moins justement sous le nom de *trusts* par les Américains. C'est lui qui a permis les tentatives de monopolisations de l'anthracite si souvent répétées depuis vingt ans, en empêchant l'introduction de l'anthracite canadien. C'est lui qui a fait le *trust* du sucre, les nombreux *pools* dont l'acier a été l'objet. C'est lui qui a favorisé le *trust* du whiskey, celui du cordage, celui du papier de tenture, etc. C'est lui qui a abrité les *trusts* de l'huile de lin, de l'huile de coton, etc.

En résumé, le régime protecteur américain a faussé d'une manière si grave l'exercice normal de la concurrence que, dans un très grand nombre de cas vérifiés, il a contribué puissamment à la suppression plus ou moins durable et plus ou moins complète de la concurrence.

C'est là un méfait notable. Mais il peut avoir des conséquences particulièrement fâcheuses aujourd'hui que les États-Unis sortent de leur isolement politique et acquièrent des possessions en dehors de leur continent.

Nous avons eu occasion de signaler les intérêts considérables détenus par le *trust* du sucre dans les îles Hawaï et la manière peu dissimulée dont le tarif de 1894 révélait leur existence. Depuis lors, Hawaï a été annexé aux États-Unis. Le *trust* avait également un avantage considérable à la prise de Cuba et de Porto-Rico; Cuba et Porto-Rico ont été pris. Si on applique à ces îles le même régime qu'aux États-Unis, si on les exploite au profit d'un groupe puissant de financiers, on s'expose à de terribles complications, sans compter le déshonneur qui rejaillirait sur l'Amérique de faire aboutir à une exploitation savante la campagne entreprise contre l'exploitation désorganisée des Espagnols.

Les Américains doivent se rendre compte que leur régime de protection à outrance et leurs *trusts* seraient pour les pays nouvellement acquis une tyrannie bien pire que pour eux-mêmes. Eux la supportent tant bien que mal, mais ils ne pourraient pas l'imposer à d'autres sans se rendre odieux. Les plus clairvoyants parmi eux le comprennent et le disent; j'en trouve avec plaisir le témoignage dans un récent discours de M. Seth Low, président de l'Université de Columbia, prononcé devant l'Université de Pensylvanie à Philadelphie : « Il est évident que le tarif pour Porto-Rico et celui pour les Philippines pourrait être une chose si on les établissait au point de vue de ces îles, et une autre chose si on les établissait au point de vue des États-Unis. Nous ne devrions pas oublier et j'espère que nous n'oublierons pas que ce furent des questions de ce genre — non pas précisément dans la forme, mais semblables dans leurs tendances — qui amenèrent notre propre révolution contre la Grande-Bretagne. J'aime à croire qu'à la longue notre politique envers Porto-Rico et les Philippines sera guidée par les principes pour lesquels nos pères eurent à lutter; mais il y a incontestablement un danger pour le présent dans le fait que le problème est entièrement nouveau pour nous [1]. »

En d'autres termes, l'étroitesse de vues qui a inspiré jusqu'ici la législation douanière américaine crée un péril spécial à l'heure où les États-Unis se trouvent chargés d'administrer un domaine colonial.

1. Address by Seth Low LL. D. President of Columbia University in the Bulletin of the University of Pennsylvania, vol. III, n° 5, p. 191.

Le péril est d'autant plus grand qu'au même moment, et par suite d'autres circonstances, les États-Unis voient leur commerce extérieur se développer. Le temps n'est plus où ils exportaient seulement des produits agricoles; leurs usines commencent à fabriquer pour l'étranger. A cette évolution économique un changement de régime douanier doit forcément correspondre, sous peine de compromettre sérieusement l'avenir de l'industrie.

IV. — Les progrès récents de l'industrie et l'avenir du libre-échange.

Tandis que le régime ultra-protecteur des douanes américaines tendait à ralentir les progrès de l'industrie et à entraver la concurrence, le taux élevé des salaires joint à l'esprit inventif des Yankees donnait au machinisme une poussée telle que, dans plusieurs branches de travail, on arrivait à produire à meilleur marché qu'en Europe tout en payant la main-d'œuvre beaucoup plus cher.

C'est là un fait d'une extrême importance. Là où l'industrie américaine a pu accomplir ce tour de force, elle est, par le fait même, en avance sur l'industrie européenne d'une manière très menaçante pour celle-ci. Sa supériorité économique, assise non sur une circonstance favorable externe, mais sur de meilleures méthodes de fabrication, est inattaquable. Et on peut se demander quel avenir est réservé à des gens qui ont franchi en si peu de temps l'obstacle énorme que leur opposait l'élévation des salaires.

Qu'on y prenne garde. Il ne s'agit plus ici de l'*avantage des pays neufs* auquel on attribue — trop exclusivement d'ordinaire — les exportations agricoles de l'Amérique. Dans ce cas, le fait d'être un « pays neuf » se retourne contre les États-Unis, puisque c'est en grande partie à cause de cela que les salaires s'y maintiennent si haut. Si les Américains vendent, par exemple, le fer et l'acier à qualité égale moins cher que l'Europe, c'est donc, pour une très large part, parce qu'ils les fabriquent mieux, plus économiquement.

Au surplus, ce résultat est tout nouveau; il n'est donc pas dû à des circonstances permanentes, telles que richesse des gisements, proximité du charbon, etc. Ces circonstances existent, mais elles n'expliquent pas l'ancienne cherté et le bon marché actuel du fer et de l'acier. Il faut, bon gré mal gré, voir l'explication où elle est, dans l'habileté et l'énergie des Américains.

En novembre 1896, le représentant d'une des plus importantes

maisons anglaises de Sheffield à New York me faisait l'aveu suivant: « L'Angleterre ne peut faire concurrence aux producteurs américains que pour quelques variétés d'acier de qualité supérieure (*higher grades of steel*); pour l'acier courant, ce n'est pas possible, et ce ne serait pas possible même si on venait à supprimer le tarif protecteur. Les Américains paient leurs ouvriers plus cher que nous, mais ils ont de meilleures machines et plus d'esprit d'invention. » — « Mais, lui dis-je, les Américains ont aussi en leur faveur la qualité de leurs minerais; on m'a vanté beaucoup ceux du Lac Supérieur; il paraît que les minerais européens sont bien loin de les valoir? » — « Cela est bien exagéré, répond M. W. Je ne crois pas pour ma part que la supériorité des minerais américains explique la situation actuelle. Remarquez d'ailleurs que pour l'acier Bessemer on est obligé de mélanger au minerai américain une certaine quantité de minerai espagnol. Non, voyez-vous, il ne faut pas se faire d'illusion; ce qui assure le succès des fabricants américains c'est qu'ils n'hésitent jamais à abandonner un outillage très coûteux (*get rid of very expensive machinery*) chaque fois que cela leur paraît avantageux, et que leur esprit d'invention est toujours en éveil. »

Depuis lors, ce jugement qui m'avait paru excessif a été confirmé par des faits indéniables. Du 30 juin 1897 au 30 juin 1898, les États-Unis ont exporté du fer et de l'acier pour 70 millions et demi de dollars. Déjà, l'année d'avant leur exportation pour les mêmes marchandises avait atteint 57 millions et demi. On voit la progression. Elle est d'autant plus remarquable que l'exportation générale ayant été à peu près stationnaire pendant cette période, ce sont principalement les États-Unis qui ont fourni aux demandes croissantes. L'Angleterre a continué à produire tout au plus de 7 à 9 millions de tonnes; les États-Unis, au contraire, qui produisaient 3 millions de tonnes en 1893, puis 10 millions en 1897, ont atteint 11 millions et demi en 1898. Et on prévoit les chiffres prochains de 14 ou 15 millions de tonnes [1].

L'exportation se dirige au surplus sur des points très divers, ce qui augmente encore les probabilités de son extension. Les usines de Pensylvanie ont vendu 80,000 tonnes de rails au Transsibérien et 35,000 tonnes à la Colonie australienne de Victoria. Celle-ci s'était adressée d'abord aux fabricants de la Grande-Bretagne qui demandaient 17,000 livres sterling, soit 425,000 francs, de plus, pour exécuter

1. Voir le *Monde économique* du 14 janvier 1899.

la commande, puis à l'usine Krupp en Allemagne qui n'a pas pu consentir de prix aussi bas que les Américains. Le triomphe de ceux-ci est donc bien établi. A Paris, la Compagnie d'Orléans vient d'acheter huit locomotives électriques à la Compagnie générale américaine pour le service de la nouvelle ligne qui pénètre au cœur de la ville [1]. Enfin la Russie, l'Allemagne, l'Italie et l'Angleterre achètent en Alabama beaucoup de fer saumon pour le transformer en acier.

Un fait récent qui a beaucoup contribué au développement de l'industrie métallurgique aux États-Unis, c'est l'entrée en scène de l'Alabama et du Tennessee qui viennent disputer aux États du Nord la fabrication du fer et de l'acier. Pittsburgh conserve la situation prépondérante, mais voit s'élever à côté d'elle de puissantes rivales, Cleveland dans l'Ohio, Chicago, tandis qu'au Sud, Birmingham (Alabama) est devenue en quelques années la troisième ville du monde (après Middlesborough et Glasgow) pour l'exportation du fer saumon. A mon premier séjour en Amérique, en 1890, on m'avait simplement signalé l'existence de riches gisements dans les États du Sud comme une chance de relèvement économique pour les contrées encore sous le coup des ruines de la guerre de Sécession. Six années après, une véritable transformation s'était opérée.

Quelques indications de prix sont nécessaires pour préciser la cause de ce subit essor. L'acier cruciblé qui coûtait aux États-Unis, en 1865, 75 $ par tonne, prix de revient, coûte aujourd'hui 2 $ 40 cents, soit *trente et une fois moins*. En 1890, le travail de fabrication du fer saumon coûtait deux fois plus qu'aujourd'hui. Le prix du minerai de fer du Lac Supérieur, à Pittsburgh, a récemment été réduit de 8 $ 40 à 3 $ 60 par tonne, et le prix du coke à Chicago de 7 $ 20 à 3 $ 60. Le coût de production d'une tonne de fer saumon à Pittsburgh était, il y a vingt-cinq ans, dix fois supérieur au coût actuel [2].

Toutes les fabrications n'ont pas subi la même transformation que celles du fer et de l'acier, mais la supériorité du machinisme que nous constations dans le chapitre précédent la prépare presque partout, et elle est déjà sensible pour plusieurs produits. Tel est le cas, par exemple, pour la cordonnerie. Les fabriques de chaussures des États-Unis livrent leurs marchandises à des prix qui « sont de 20, 25 et 30 p. 100 meilleur marché qu'en France [3] ». Les grandes fabriques de harnais, dit le délégué des bourreliers français à l'expo-

1. Voir le *Monde économique* du 31 décembre 1898.
2. Voir le *Monde économique* du 17 décembre 1898.
3. *Rapport d'ensemble de la délégation à l'exposition de Chicago*, p. 345.

sition de Chicago, peuvent établir des harnais à meilleur marché qu'en France, quoique la main-d'œuvre soit plus chère [1]. Dans le vêtement confectionné, M. Levasseur estime que les prix américains ne sont pas supérieurs aux prix français [2]. C'est là un résultat assez nouveau d'ailleurs, car en 1890 j'avais relevé, soit aux devantures de magasins, soit d'après les plaintes de la clientèle, des prix sensiblement supérieurs. En 1896, au contraire, mon impression correspondait bien au jugement de l'éminent statisticien.

Voilà une série d'industries auxquelles la protection douanière ne saurait plus rendre aucun service et qui vont peut-être envoyer demain leurs produits faire concurrence à nos usines d'Europe, comme cela a déjà lieu pour le fer et l'acier. Et le jour où elles entreprendront de nous envahir, leurs représentants seront aussi ardents dans leurs convictions libre-échangistes qu'ils ont pu être féroces jusqu'ici dans leur politique protectionniste. Il y aura probablement d'ici une vingtaine d'années une école manchestérienne aux Etats-Unis, si le mouvement actuel de progrès industriel s'y poursuit, comme tout porte à le croire. Et elle aura l'avantage de réunir dans son sein les agriculteurs comme les industriels américains, ce qui lui donnera promptement un énorme pouvoir pour la transformation du régime douanier.

Les événements récents de Cuba poussent dans ce sens, à cause de l'extension du commerce extérieur, dont ils ont été l'occasion. L'impérialisme américain a été, à un certain point de vue, la manifestation politique d'un sentiment nouveau, mais profond, le désir de sortir de l'enfance et de l'isolement; il a été accompagné et il sera suivi d'une manifestation économique du même sentiment; ou plutôt, ce n'est pas d'un simple sentiment qu'il s'agit, mais d'une force grandissante et irrésistible.

Il n'est pas à croire que la prospérité énorme constatée en 1898 et 1899 par les statistiques, soit une simple fluctuation, un de ces mouvements passagers d'élévation qui préparent une chute correspondante. Quelles que soient les crises prochaines, les Etats-Unis ont inauguré une ère nouvelle en exportant les produits de leur industrie sur les marchés étrangers; il n'y a pas de raison pour qu'ils ne mettent pas à profit leur supériorité là où elle est bien établie.

En plus, il faut remarquer qu'en dehors des progrès techniques

1. *Rapport d'ensemble de la délégation à l'exposition de Chicago*, p. 286.
2. *L'ouvrier américain*, par E. Levasseur, membre de l'Institut, t. II, p. 32.

qui leur permettent de produire à bon marché, ils sont bien outillés pour transporter leurs marchandises. Leurs chemins de fer, malgré les abus considérables sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir, ont dans l'ensemble des tarifs peu élevés. Un importateur d'aciers anglais me montre des comptes de sa maison, d'où il ressort que la tonne d'acier paie proportionnellement cinq fois moins de New-York à Chicago que de Sheffield à Liverpool, et comme je cherche à expliquer le fait par l'avantage de franchir de grandes distances sans transbordement, il m'affirme qu'à distance égale les tarifs américains sont au moins trois fois moindres que les tarifs anglais pour le transport de l'acier.

Enfin, l'énorme concentration de l'industrie favorise beaucoup les entreprises lointaines. Des maisons constituées au capital d'un milliard de francs n'hésitent pas à faire les sacrifices utiles pour se renseigner sur les débouchés possibles de leurs marchandises; elles peuvent tenter des essais qui seraient ruineux pour des entreprises moins puissantes. Elles sont supérieurement aptes à l'exportation.

En présence de ces faits, on peut conjecturer que le régime protectionniste américain, qui paraissait intangible, sera bientôt l'objet de vives attaques de la part des industriels qui l'ont créé. Mais sa disparition ne réjouira pas l'Europe sans mélange; elle marquera, en effet, l'approche d'un danger nouveau, la concurrence victorieuse de l'Amérique sur le marché industriel.

PAUL DE ROUSIERS.

LA QUESTION DU CRÉDIT AGRICOLE

On vient de discuter, une fois de plus, la question du Crédit agricole. Voici à quel propos.

La Banque de France met gratuitement à la disposition de l'État une somme de 40 millions qui est, d'ailleurs, restituable au moment où le privilège de la Banque viendra à prendre fin. Le même établissement doit également faire bénéficier l'État d'avances non remboursables s'élevant au minimum, chaque année, à deux millions de francs, mais pouvant dépasser cette somme (art. 5 de la loi du 16 novembre 1897). L'ensemble des ressources mises à la disposition du gouvernement atteindra probablement 112 millions si la convention intervenue entre la Banque de France et l'État n'est point modifiée avant 1920.

Il a été décidé que ce subside considérable devrait servir à fonder en France, ou tout au moins à favoriser le *Crédit agricole*.

I

Nous nous trouvons ici en présence d'un premier problème. Quelle est la nature, quels sont les caractères du *Crédit agricole* que l'on paraît espérer fonder ou organiser en disposant, à cet effet, d'un subside de plus de 100 millions?

Un sénateur répondait dernièrement à cette question de la façon suivante :

« Il est bien évident qu'il ne peut être question ici ni de *Crédit foncier* reposant sur un gage immobilier constitué par l'emprunteur, c'est-à-dire sur une hypothèque, ni du crédit sur dépôt de titres, non plus que de celui auquel recourent les riches propriétaires et les fermiers aisés.

« Pour ceux-là, il n'y a pas besoin que la loi leur donne de nouvelles facilités de crédit; leur situation de fortune, les garanties de solvabilité qu'ils offrent aux prêteurs leur ouvrent toutes les caisses.

« C'est une autre variété de crédit que nous avons à envisager ici : c'est le crédit destiné, non pas à l'augmentation du capital *foncier*, mais à l'augmentatton du capital d'*exploitation*. C'est celui qui s'adresse à l'agriculteur qui n'est pas en mesure de donner un gage immobilier au prêteur, ce qui est le cas le plus fréquent pour les fermiers et les métayers; c'est celui qu'on appelle le crédit personnel, parce qu'il ne repose que sur la solvabilité personnelle de l'emprunteur sans gage d'aucune sorte. En d'autres termes, le crédit dont nous nous occupons en ce moment vise l'agriculteur de fortune médiocre qui n'est pas en état d'offrir en gage les garanties que donnent les propriétaires et les fermiers aisés.

« *Ce qui revient à dire que c'est pour le petit cultivateur, propriétaire, fermier ou métayer, et pour lui seul, que se pose le problème du Crédit agricole.*

« Aussi, est-ce à cette catégorie intéressante d'agriculteurs que le projet de loi a pour objet de venir en aide en leur ouvrant un crédit gagé sur leur honnêteté, sur leur exactitude, sur leurs habitudes de travail, d'ordre, d'économie, en un mot, sur leur solvabilité. »

En vérité, les lignes qui précèdent ne nous donnent qu'une idée assez confuse du Crédit agricole. La seule explication qui soit claire et précise est la suivante : « Il ne peut être question ici de crédit foncier reposant sur un gage immobilier constitué par l'emprunteur, c'est-à-dire sur une hypothèque. »

Le crédit sur dépôt de titres n'a rien de commun, en effet, avec le crédit agricole et nous ne comprenons pas à quelle variété de crédit il est fait allusion quand on parle « de celui auquel recourent les riches propriétaires et les fermiers aisés ».

La seule chose que nous sachions jusqu'à présent c'est qu'il ne s'agit pas de crédit hypothécaire. Quant à l'usage des sommes prêtées, nous apprenons simplement que le crédit agricole servira « non pas à l'augmentation du capital *foncier*, mais à l'augmentation du capital d'*exploitation* ».

Cette restriction nous étonne. Pourquoi un petit propriétaire n'emprunterait-il pas pour assainir ou irriguer sa prairie, ce qui constitue pourtant des améliorations *foncières*?

Dira-t-on que ces travaux comportent des dépenses remboursables à long terme? C'est là une erreur. L'assainissement et l'irrigation produisent des effets immédiats. Il ne faut pas plus de temps pour rembourser les dépenses faites avec l'excédent de recettes obtenu que pour élever un animal acheté à cinq ou six mois et revendu au

bout d'un an ou de dix-huit mois. Dans le premier cas, il s'agit pourtant d'une avance faite au sol, d'une augmentation de valeur du capital *foncier* et dans le second cas d'une augmentation de l'effectif du troupeau, c'est-à-dire d'un accroissement du capital d'*exploitation*.

Nous ne nous expliquons pas pourquoi le crédit agricole ne saurait servir au petit propriétaire qui veut réaliser des améliorations foncières utiles, lucratives, dont les effets sont presque immédiats et le remboursement possible à brève échéance.

S'il s'agit, en toute occasion, de prêts à court terme, d'opérations susceptibles d'être achevées et closes en peu de mois, il y aurait même lieu de distinguer entre les dépenses qui ont pour conséquences des augmentations du capital d'*exploitation*. Quels sont, en effet, les principaux éléments de ce capital? Ce sont les animaux de trait ou de *rente*, les instruments et machines, les semences, les engrais *industriels*, les aliments destinés au bétail et achetés au dehors, le fonds de roulement destiné au paiement des salariés, aux dépenses de réparations, d'assurances, de fermage, etc.

S'il s'agit d'augmenter, à l'aide d'emprunts, l'importance d'un des éléments du capital de culture, on a le choix entre des opérations tout à fait différentes au point de vue de leur durée. L'élevage des animaux domestiques exige, par exemple, un temps très variable. On se contente dans certaines régions de nourrir des bouvillons jusqu'à dix mois et on les revend à d'autres cultivateurs qui les gardent jusqu'à deux ou trois ans. Ailleurs, dans le Charolais et le Nivernais, par exemple, on conserve ces animaux depuis la naissance jusqu'à trois ans. La production des moutons, celle des porcs, l'élevage des chevaux sont également très différents selon les régions dans lesquelles ils sont pratiqués.

L'emploi des engrais immobilise des capitaux pendant neuf mois s'il s'agit des matières fertilisantes répandues à l'automne, et pendant six mois à peine si l'épandage a lieu au printemps. L'achat des aliments destinés au bétail comporte des dépenses compensées par des recettes presque immédiates s'il s'agit de l'exploitation des vaches laitières. — Ces mêmes avances durent de trois à cinq mois s'il s'agit d'engraissement.

Quand on parle du crédit agricole, en général, à quelles opérations fait-on allusion? S'agit-il de prêter aux agriculteurs des sommes destinées à faciliter l'élevage, l'engraissement, l'achat des engrais, celui des aliments destinés au bétail; l'agriculteur devra-t-il se borner à

emprunter quand les capitaux engagés pourront être promptement réalisés?

En vérité nous ne savons rien à cet égard. L'État s'apprête à mettre plus de 100 millions à la disposition des agriculteurs sans que nous soyons renseignés sur ce point.

Tout dépendra de la sagesse et de la clairvoyance des hommes chargés en définitive d'opérer la répartition des subsides officiels et d'en assurer le remboursement.

II

Le gouvernement, très heureusement inspiré, a décliné le périlleux honneur de distribuer lui-même les subsides officiels entre les emprunteurs. Il se borne à subventionner des caisses *régionales* de crédit agricole mutuel qui répartiront à leur tour les fonds dont elles disposeront entre les caisses *locales* de crédit agricole.

Voici les dispositions essentielles de la loi récemment votée par le sénat et promulguée à la fin de mars :

« ART. 1. — L'avance de 40 millions de francs et l'avance annuelle à verser au Trésor par la Banque de France, en vertu de la convention du 31 octobre 1896, approuvée par la loi du 17 novembre 1897, sont mises à la disposition du gouvernement pour être attribuées à titre d'avances sans intérêts aux caisses régionales de crédit agricole mutuel, qui seront constituées d'après les dispositions de la loi du 5 novembre 1894.

« ART. 2. — Les caisses régionales ont pour but de faciliter les opérations concernant l'industrie agricole effectuées par les membres des sociétés locales de crédit agricole mutuel de leur circonscription et garanties par ces sociétés.

« A cet effet, elles escomptent les effets souscrits par les membres des sociétés locales et endossés par ces sociétés.

« Elles peuvent faire à ces sociétés les avances nécessaires pour la constitution de leurs fonds de roulement.

« Toutes autres opérations leur sont interdites.

« ART. 3. — Le montant des avances faites aux caisses régionales ne pourra excéder le montant du capital versé en espèces. Ces avances ne pourront être faites pour une durée de plus de cinq ans. Elles pourront être renouvelées.

« ART. 4. — La répartition des avances sera faite par le ministre de l'agriculture sur l'avis d'une commission spéciale nommée par décret, qui sera ainsi composée :

« Le ministre de l'agriculture, président;

« Deux sénateurs;

« Trois députés;

« Un membre du conseil d'État;

« Un membre de la cour des comptes;

« Le gouverneur de la Banque de France ou son délégué;

« Deux fonctionnaires du ministère des finances;

« Trois fonctionnaires du ministère de l'agriculture;

« Six représentants des sociétés de crédit agricole mutuel régionales ou locales, choisis parmi les membres de ces sociétés;

« Trois membres du conseil supérieur de l'agriculture

« Art. 5. — Un décret, rendu sur l'avis de la commission, fixera les moyens de contrôle et de surveillance à exercer sur les caisses régionales.

« Les statuts de ces caisses devront être déposés au ministère de l'agriculture.

« Ces statuts indiqueront la circonscription territoriale des sociétés, la nature et l'étendue de leurs opérations et leur mode d'administration.

« Ils détermineront la composition du capital social, la proportion dans laquelle chaque sociétaire pourra contribuer à sa constitution, ainsi que les conditions de retrait, s'il y a lieu, le nombre des parts dont les deux tiers au moins seront réservés de préférence aux sociétés locales, l'intérêt à allouer aux parts, lequel ne pourra dépasser 5 p. 100 du capital versé, le maximum des dépôts à recevoir en comptes courants et le maximum des bons à émettre, lesquels réunis ne pourront excéder les trois quarts du montant des effets en portefeuille, les conditions et les règles applicables à la modification des statuts et à la liquidation de la société. »

Les caisses *régionales* de crédit agricole mutuel vont être chargées de répartir les subsides officiels. Ces caisses doivent être constituées d'après les dispositions de la loi du 5 novembre 1894.

Il est donc utile de citer ici le texte de cette loi. Voici, tout au moins, l'article 1er qui définit la nature et le but de ces sociétés:

« Des sociétés de crédit agricole peuvent être constituées soit par la totalité des membres d'un ou de plusieurs syndicats professionnels agricoles, soit par une partie des membres de ces syndicats; elles ont exclusivement pour objet de faciliter et même de garantir les opérations concernant l'industrie agricole et affectuées par ces syndicats ou par des membres de ces syndicats. Ces sociétés peuvent

recevoir des dépôts de fonds en compte courant avec ou sans intérêt, se charger, relativement aux opérations concernant l'industrie agricole, des recouvrements et des payements à faire pour les syndicats ou pour les membres de ces syndicats. Elles peuvent notamment contracter les emprunts nécessaires pour constituer ou augmenter leur fond de roulement. Le capital social ne peut être formé par des souscriptions d'actions.

« Il pourra être constitué à l'aide de souscriptions des membres de la société.

« Ces souscriptions formeront des parts qui pourront être de valeur inégale; elles seront nominatives et ne seront transmissibles que par voie de cession aux membres des syndicats et avec l'agrément de la société. La société ne pourra être constituée qu'après versement du quart du capital souscrit.

« ART. 4. — Les sociétés de crédit autorisées par la présente loi sont des sociétés commerciales.

« ART. 5. — Les membres chargés de l'administration de la société seront personnellement responsables, en cas de violation des statuts ou des dispositions de la présente loi, du préjudice résultant de cette violation... »

Il est fort possible et très désirable que les sociétés régionales s'acquittent bien de la tâche qui va leur être confiée. Malheureusement ces sociétés n'existent pas encore. C'est, à l'heure actuelle, leur principal défaut. En admettant qu'elles se constituent rapidement, qu'elles groupent des capitaux, déterminent la circonscription territoriale dans laquelle elles agiront, etc., il faudra encore attendre que la commission spéciale prévue par la loi nouvelle de mars 1899 les ait dotées. C'est alors seulement que les caisses régionales pourront, à leur tour, « faire des avances aux sociétés locales ou escompter les effets souscrits par les membres de ces sociétés et endossés par elles ».

Ce sont là des retards fâcheux. Lors de la discussion récente de la loi au sénat, M. Milliès-Lacroix avait demandé que l'on subventionnât directement et immédiatement les caisses locales. Cette solution était évidemment plus délicate, elle engageait plus directement la responsabilité du gouvernement ou de la commission spéciale qui eût été chargée de la répartition des subsides officiels, mais en revanche elle aurait permis d'agir plus vite et par conséquent de rendre des services aux agriculteurs sans attendre un fort long temps.

On pouvait dire, et l'on a objecté, en effet, que cette répartition par voie d'allocation aux sociétés locales constituait un exemple dangereux de l'*intervention de l'État*!

C'est là, nous semble-t-il, une singulière confusion. L'intervention de l'État se manifeste par l'octroi de subsides dont bénéficieront les *caisses régionales sans même avoir d'intérêt à payer*! Voilà certainement le trait caractéristique de la loi nouvelle. Mais en quoi l'intervention de l'État eût-elle été plus critiquable et plus dangereuse parce qu'on eût doté immédiatement les seules caisses de crédit agricole existant à l'heure actuelle, c'est-à-dire les caisses locales? Il nous est impossible de le comprendre. La répartition à deux degrés par l'intermédiaire des caisses régionales ne saurait nous faire oublier qu'en définitive l'État met gratuitement des sommes importantes à la disposition des institutions de crédit mutuel agricole.

La proposition de M. Milliès-Lacroix a été repoussée par le Sénat. La question est donc tranchée. Les caisses régionales répartiront les subsides qu'elles recevront elles-mêmes de l'État.

Quel sera l'emploi de cet argent? C'est ce que nous allons nous demander.

III

« C'est pour le petit cultivateur, nous a-t-on dit, pour le petit propriétaire, fermier ou métayer, et pour lui seul que se pose le problème du crédit agricole. »

On écarte, semble-t-il, à l'avance, tous ceux qui sont notoirement solvables. Peut-être, dans la pratique, cet ostracisme ne sera-t-il pas très rigoureux. On prêtera, sans doute, même aux cultivateurs aisés et solvables. Et puis, il n'est pas toujours facile de distinguer le petit cultivateur du moyen cultivateur; la pauvreté a, comme la vertu, des degrés; l'on ne saurait manquer d'hésiter ou de se tromper quand il s'agira de véritables nuances. Et cela nous semble, à vrai dire, fort heureux.

Si l'on ne prête qu'aux plus pauvres, quelque honorables qu'ils soient, on peut et doit craindre qu'en fin de compte les prêts ne deviennent des cadeaux, parce que le remboursement sera impossible. Aujourd'hui cette éventualité est moins à craindre. Les sociétés locales de crédit ne prêtent à leurs adhérents que l'argent versé par ces derniers ou emprunté sous leur responsabilité. — Il faut donc veiller à ne pas prêter aux insolvables.

Mais demain, quand le subside de l'État aura grossi l'encaisse, sera-t-on aussi prudent? Nous le souhaitons.

Comment va-t-on prêter; quels services rendront à cet égard les caisses locales et les caisses régionales?

« C'est fort simple, a-t-on dit maintes fois. L'emprunteur signe un effet qui est endossé par la caisse locale, revêtu d'une troisième signature par la caisse régionale et escompté, en définitive, par la Banque de France. Ainsi l'agriculteur pourra bénéficier du crédit comme le commerçant ou l'industriel! Le papier agricole circulera grâce à la double garantie offerte par les caisses locales et régionales; l'agriculteur profitera désormais des avantages de l'escompte réservés jusque-là aux seuls industriels et commerçants. »

Nous voyons bien que l'on pourra créer du papier agricole et le revêtir, en effet, de trois signatures. Rien n'est plus facile que d'émettre des effets et même de les faire circuler pendant quelque temps. Mais à quelles opérations correspondra cette création de papier escomptable et escompté? Toute la question du crédit *agricole* (ou baptisé tel) est résumée dans cette phrase. Nous nous sommes expliqués bien souvent à cet égard, mais il n'est pas inutile de revenir encore sur ce que nous appellerons les principes du crédit rural, car le public paraît bien mal renseigné à cet égard.

On confond toujours — chose à peine croyable — les opérations qui donnent naissance au papier commercial et industriel, avec les opérations agricoles. Elles sont pourtant bien différentes les unes des autres.

Un commerçant *achète pour revendre*. Les actes de commerce habituels consistent dans un achat *à terme* suivi d'une vente au comptant ou à terme. Rien de plus naturel, dans ces conditions, que de créer du papier représentant :

1° La valeur des marchandises vendues *à terme au commerçant débiteur*.

2° La valeur de ces mêmes marchandises vendues *à terme par le commerçant créancier* à un autre commerçant ou à une autre personne.

Cette double création de papier est logique. Elle est expliquée par la nature des opérations qui sont des ventes à terme. — Si une vente est faite *au comptant*, il est clair que ni le vendeur ni l'acheteur n'ont de papier à émettre, puisque l'on n'escompte pas une opération au comptant.

Que se passe-t-il en agriculture?

Nos cultivateurs achètent-ils des marchandises à terme pour les revendre à terme?

Non, mille fois non! En premier lieu, l'agriculteur vend toujours au comptant. Dès lors il n'a pas de papier à créer en tirant sur son acheteur. En second lieu, l'agriculteur achète des denrées non pas pour les revendre telles qu'il les a reçues, mais pour les *transformer*. Les engrais, les aliments destinés au bétail et les semences sont des *matières premières*. Quant au bétail maigre qui sera vendu gras; quant à l'animal jeune que l'on achète pour le revendre plus tard, ce ne sont pas là des matières premières, mais des agents de transformation, des *machines* destinées à utiliser les fourrages de l'exploitation rurale.

Les opérations agricoles diffèrent donc essentiellement des opérations commerciales. La suppression de la vente à terme est déjà caractéristique. Quand il s'agit de transactions *entre agriculteurs*, et notamment quand il s'agit des ventes et achats de bétail *autre que le bétail de boucherie*, toutes les opérations se font au comptant.

Il n'y a donc pas de papier à créer.

Mais, dira-t-on, puisque l'agriculteur vend au comptant, pourquoi n'achèterait-il pas à terme en signant du papier créé par son vendeur? Le marchand d'engrais, de semences, d'instruments, etc., lui vendrait à crédit. Soit, mais constatons immédiatement que les opérations de ce genre sont très limitées et n'ont plus du tout le caractère commercial.

Il s'agit d'opérations industrielles.

Mais ici encore les différences sont profondes entre les opérations industrielles proprement dites et les opérations agricoles analogues. Un industriel achète à terme et vend à terme les matières premières qu'il transforme. Le papier créé à cette occasion ne se rapporte qu'à cette circulation. Un industriel ne se procure jamais par l'escompte le capital nécessaire au paiement de ses ouvriers, à l'achat de ses machines ou de son outillage, à la construction ou à la location de son usine et de ses ateliers. Ce capital est fourni par l'industriel lui-même, ses associés ou ses commanditaires. Voilà la vérité.

Or que veut-on faire aujourd'hui pour l'agriculteur et notamment pour l'agriculteur le plus pauvre qui ne possède ni l'outillage ni le fonds de roulement nécessaires?

On veut précisément lui procurer par l'emprunt des machines, du bétail de trait ou de rente, c'est-à-dire des machines animales; on veut lui fournir des engrais complémentaires, des semences de choix, etc.

Il ne s'agit point de marchandises vendues livrées, mais non payées, dont la valeur peut être représentée par une lettre de change qui sera escomptée.

Disons le mot : c'est une *commandite* que l'on veut assurer à l'agriculteur pauvre. Mais alors l'engagement contracté par ce dernier et le papier agricole ainsi créé n'auront pas la moindre ressemblance avec le papier commercial et industriel. Ces effets agricoles n'ont ni la même valeur ni la même nature que les effets souscrits par des commerçants ou des industriels.

Il est vraiment très singulier de vouloir procurer aux agriculteurs, par l'escompte d'un papier spécial, des capitaux que l'industriel ne se procure jamais que par des emprunts ayant le caractère d'un contrat d'association ou d'une commandite.

On nous a dit maintes fois que la nature spéciale des opérations agricoles exigeait des prêts à longue échéance tandis que les avances faites par l'escompte au commerce et à l'industrie pouvaient être de courte durée. Il y a encore là une confusion.

Si l'agriculteur achetait du bétail à terme pour le revendre ensuite dans les mêmes conditions, le papier créé et représentant la valeur des animaux pourrait être parfaitement assimilé aux effets de commerce ordinaires. Les prêts à long terme seraient alors tout à fait inutiles. Mais l'agriculteur n'achète pas du bétail pour le revendre quelques jours, ou quelques semaines après. Les animaux qu'il place dans ses étables servent à exécuter des travaux, ce sont des moteurs animés; ou bien ils transforment des aliments et doivent être considérés encore comme des machines.

Or un industriel ne se procure pas son outillage mécanique en escomptant du papier, il fournit lui-même le capital nécessaire, il s'associe à des capitalistes ou trouve des commanditaires. S'il voulait emprunter en adoptant une autre méthode ses emprunts seraient nécessairement à long terme.

Les caisses locales et régionales de crédit agricole peuvent-elles commanditer les milliers ou centaines de milliers d'agriculteurs dont le capital d'exploitation est insuffisant?

Nous ne le pensons pas. Et pourtant c'est bien une commandite qui est nécessaire et non un escompte de papier; le doute n'est pas permis à cet égard.

Il est donc certain à nos yeux que les subsides officiels ne pourront pas permettre de résoudre le problème du crédit agricole tel

qu'il est habituellement posé et compris. Les déceptions seront aussi vives que les espérances auront été grandes.

IV

Est-ce à dire, pourtant, que le crédit mutuel appliqué aux opérations agricoles ne puisse rendre des services?

Non certes! Nous sommes persuadé, au contraire, que les sociétés de crédit mutuel peuvent être très utiles. En augmentant leur richesse, l'État peut même leur permettre de faire plus de bien, à la condition que les administrateurs ne prêtent jamais qu'à bon escient et exigent le remboursement effectif par les débiteurs ou leurs garants.

Il existe, tout d'abord, une foule d'opérations agricoles qui peuvent être terminées dans un délai court.

L'engraissement du bétail, l'emploi des aliments achetés au dehors et destinés à la nourriture des vaches laitières ou des porcs, l'usage des engrais industriels à action rapide, ou des produits servant à traiter les maladies cryptogamiques, constituent des opérations qui ne supposent pas de longues avances. Le délai de six mois est généralement suffisant. Un agriculteur peut donc contracter un emprunt en signant un effet que la caisse locale endosse et qu'un banquier escomptera. Le délai de 90 jours est même suffisant, car les recettes d'une exploitation rurale sont successives. Il n'est pas nécessaire, comme on le croit, d'attendre pour rembourser la valeur d'un engrais, d'un animal ou d'un aliment, que cet engrais ait été payé par la récolte qui en a profité, que l'animal ait été revendu, ou que l'aliment acheté ait servi à engraisser du bétail.

Les animaux vendus à différentes époques, les produits de la vacherie, de la porcherie, des jardins; les vins, cidres, les volailles, les fourrages, les céréales ou les plantes industrielles ne sont pas portés sur le marché au moment. Il en résulte, comme nous le disions, que les recettes d'une ferme sont successives.

Les effets souscrits par un agriculteur peuvent donc être payés au bout de trois mois dans beaucoup de cas. A la rigueur, un renouvellement porte le délai du remboursement à six mois.

Voilà ce que peuvent tenter les agriculteurs avec l'appui des caisses de crédit mutuel qu'ils auront constituées.

Malheureusement on ne saurait espérer que les services rendus à l'agriculture par des prêts de cette nature aient une portée et une

valeur considérables. Dans l'immense majorité des cas, lorsqu'il s'agit de fermiers et de métayers, c'est au propriétaire qu'il conviendra de demander la *commandite* indispensable. Nul n'est plus intéressé que lui à favoriser le développement de la production agricole et à accroître les profits culturaux; nul n'est mieux placé pour apprécier à la fois le mérite professionnel, la valeur morale des cultivateurs et la nécessité d'augmenter le capital de culture.

Le problème du crédit agricole doit être résolu par les propriétaires. Mais en attendant que l'on ait compris cette vérité nous ne pouvons qu'applaudir aux efforts faits pour venir en aide aux agriculteurs pauvres et surtout aux petits propriétaires.

Les sociétés de crédit agricole mutuel sont capables de rendre des services. Nous ne faisons nulle difficulté de le reconnaître; nous le disons même hautement. L'appui financier de l'État leur aura-t-il été aussi utile qu'on le suppose? C'est ce que nous saurons plus tard.

D. ZOLLA.

LES

PROTECTORATS DE L'INDE BRITANNIQUE[1]

II

Le fonctionnement du Protectorat intérieur.

Avant d'aborder l'étude du fonctionnement du protectorat, c'est-à-dire des situations respectives des princes protégés et du Gouvernement britannique, il n'est pas inutile de connaître, sur la carte, l'emplacement des États protégés et, par des chiffres, l'importance respective de ces États et des pays d'administration directe; et aussi leur condition à l'égard du Gouvernement de l'Inde, leur répartition au point de vue administratif, etc.

§ 1. — Les pays de protectorat et les pays d'administration directe.

L'aire totale de l'Inde est d'à peu près 1,610,000 milles carrés; celle des États protégés, de 640,000 milles. La population totale de l'Inde est d'environ (recensement de 1891) 290,000,000 d'habitants; celle des États protégés, 67,000,000. Le nombre des États protégés est de 629 pour l'Inde proprement dite, de 688, si l'on y comprend ceux d'Assam et de Birmanie. Beaucoup d'entre eux sont infiniment petits, comparables aux moindres principautés de l'Allemagne d'autrefois, ou à ces républiques minuscules, telles que sont encore Saint-Marin et Andorre; mais plus de 100, exactement 108, ont une superficie supérieure à 500 milles carrés, quelques-uns sont grands et peuplés comme des États d'Europe; Haiderabad (Dominion du Nizam) compte 83,000 milles carrés et 11,500,000 habitants;

1. Voir *Annales des Sciences Politiques* de mars 1899, p. 149.

Kashmir, 81,000 milles et 2,500,000 habitants; Mysore, 28,000 milles et 5,000,000 d'habitants; sans parler de confédérations d'États comme celle des États Rajput : 130,000 milles et 12,000,000 d'habitants.

La carte de l'Inde distingue ordinairement par une couleur spéciale les possessions directes de l'Angleterre et les pays protégés. J'ai sous les yeux une carte où les pays d'administration directe sont teintés en rouge, les pays protégés en jaune. Or, quand on examine la carte de ce point de vue, on s'aperçoit que les *native states* sont comme des îles de toutes parts entourées par une mer de territoires anglais. Le gouvernement britannique a tout d'abord pris soin, autant que cela lui était possible, de leur interdire — au moins aux plus puissants d'entre eux — l'accès de la mer. Le Mysore, par exemple, commandait la côte du Malabar : une bande large et solide l'en sépare aujourd'hui; toute la côte, tous les ports et, loin derrière eux, le pays sur une profondeur, en certains endroits, de plus de 30 milles, sont territoire britannique. L'Inde indigène est reléguée au centre de la Péninsule. Voilà une première précaution qui tend à isoler les États du monde extérieur; en voici une seconde qui tend à les isoler les uns des autres. Partez du Sud et remontez vers le Nord : entre l'État de Travancore et celui de Mysore se glisse le tampon d'un territoire britannique épais de 80 ou 100 milles; entre Mysore et Haiderabad (Dominion du Nizam) nouveau tampon; entre Haiderabad et Baroda et Indore, tampon encore; de même entre les États Rajput et le Kashmir. Chaque bloc est isolé; les côtes, les grands fleuves, les montagnes de partage entre les royaumes les plus puissants, tout cela est rouge, tout cela est britannique. L'Angleterre n'a pas voulu s'exposer au danger d'une entente des princes entre eux ou avec le monde civilisé.

Parmi les États indigènes, il en est un qui constitue, à beaucoup d'égards, une exception entre tous les autres : c'est le Nepaul. Sur celui-là, le Gouvernement britannique ne prétend pas à la souveraineté. Il le considère sinon comme un État indépendant, du moins, à certains égards, comme un sujet du droit international; ce sont, par exemple, les règles du droit international qui déterminent entre les deux gouvernements les conditions de l'extradition. Tous les autres États sont des États dépendants.

Ils peuvent, du point de vue administratif, se diviser en deux grandes classes : 1° ceux qui relèvent directement du Gouverneur général en conseil et de ses agents; 2° ceux où est interposée

l'autorité médiate d'un autre gouvernement (Bombay, Madras, Provinces centrales, etc.) ou d'une administration locale. La première classe comprend : *a*) des États considérables : Mysore, Haiderabad (Dominion du Nizam), Kashmire, Baroda, dont l'administration se caractérise par ceci, que le résident britannique y correspond directement avec le gouverneur général; *b*) d'autres États moins importants, qui sont groupés sous la direction d'un agent, ayant correspondance directe avec le gouverneur général, mais assisté par des fonctionnaires locaux qui ne correspondent qu'avec lui : c'est le cas de beaucoup d'États de l'Inde centrale et du Rajputana. Relèvent directement du gouverneur général, 170 États, dont deux sont aussi vastes que l'Italie; de Madras, 5 États; de Bombay, 368; du Punjab, 34; du Bengale, 30; des provinces du Nord-Ouest, 2; d'Assam, 20; des provinces centrales, 15; de Birmanie, une quarantaine.

Ces États, considérés dans leur ensemble, sont un bloc : l'Inde indigène opposée à l'Inde britannique; plus exactement l'Inde de Protectorat opposée à l'Inde d'Empire. C'est ce que signifient à peu près exactement les expressions anglaises : *Indian States of the Protectorate*, États indiens du protectorat, et *Indian States of the Dominion*, États indiens de l'empire. Les États du Protectorat forment ainsi une masse à laquelle sont réservés une situation et un régime dans l'ensemble, et malgré les différences d'un État à l'autre, diamétralement opposés à ceux des pays de domination directe. On peut les définir des États autonomes jouissant sur leur territoire propre, à des degrés divers, du droit de souveraineté, sous le contrôle britannique. Toutefois, malgré cette définition commune, les États indigènes présentent entre eux de graves différences. Tous sont des pouvoirs absolus; mais, parmi ces pouvoirs, ici l'on voit des princes étrangers gouverner un peuple d'une autre religion que la leur; là, c'est une oligarchie de nobles (Kutch), ailleurs une démocratie égalitaire (Inde centrale); ou encore c'est une dynastie vieille comme le monde (Rajput) ou, au contraire, des aventuriers parvenus d'hier.

Pour cette raison et pour bien d'autres encore, il a été impossible d'assurer à ces États un même traitement : la situation faite à chacun d'eux a varié avec les circonstances. Nous allons voir d'après quels éléments on s'est déterminé.

§ 2. — Fondement légal et nature des relations du Gouvernement britannique avec les États protégés.

Pour donner, sans entrer dans trop de détails, une idée de la condition de ces États en face du Gouvernement britannique, on voudrait pouvoir recourir à quelque comparaison, ou interroger l'histoire ou le droit international : il y aurait bien des chances pour que ce procédé conduisît à quelque grave erreur. Deux États, dont l'un est, à un titre quelconque, supérieur à l'autre, l'histoire et le droit, nous en ont, à mainte époque, fourni des exemples : le droit féodal a connu les relations de suzeraineté; le droit international connaît les relations de protectorat. A cause de cela, certains auteurs ont emprunté à la féodalité et au droit des gens des termes qu'ils ont crus applicables aux États indigènes de l'Inde.

C'est ainsi qu'un auteur connu, Ch. Lewis Tupper, parle dans son *Indian Protectorate* des princes « feudataires »; et qu'un document parlementaire (1889, st. 52 et 53, ch. 63) emploie les mots : « dans la suzeraineté de Sa Majesté ». La loi qui régit les rapports de ces États avec le Gouvernement britannique serait alors une sorte de droit féodal, *Indian Political Law*, dont l'usage, plus encore que les traités, déterminerait les règles. Or, le lien qui unit ces États au Gouvernement britannique n'est assurément pas un lien de nature féodale : il y manque, outre l'influence du christianisme, le sentiment de chevalerie et l'obligation de fidélité existant indépendamment de tout traité.

D'autres textes, innombrables ceux-là, emploient le mot « *protectorate* ». Les États protégés dépendraient donc du droit international; mais quand il s'agit de savoir à quel titre, les auteurs sont loin d'être d'accord entre eux. En se rappelant certains précédents qui datent du XVIIIe siècle, des traités, par exemple, où, comme nous l'avons indiqué, on a employé la langue et appliqué certaines des règles du droit international[1], ils ont cru pouvoir ranger ces États parmi les personnes du droit des gens; mais pour chaque auteur, la personne a été différente. Sir W. Temple les a qualifiés « États indépendants »; Sir T. Twiss, d'États « indépendants mais protégés »; M. Chesney,

1. Traité entre la France, l'Angleterre et Hayder-Ali, 1770, qui assure aux parties le *statu quo ante bellum*; et le langage, pendant trente années, d'hommes tels que lord Cornwallis, Wellesley au temps de Tippoo, Burke à la Chambre des communes.

d'États « médiatisés comme ceux d'Allemagne »; sir H. Sumner Maine, de « demi-souverains », la souveraineté étant divisible. Rien de tout cela n'est exact absolument. Un seul État, nous l'avons dit, est réellement indépendant : le Népaul. Les autres ont vu leur indépendance plus ou moins entamée par les traités : ils ne sont pas indépendants. Et il est plus que douteux que le droit international leur soit applicable.

A tout le moins, s'ils étaient sujets du droit international, ils ne le seraient pas de tout le droit international. Il y a à cela cette première raison, qu'ils sont séparés du monde extérieur. Très peu sont sur le bord de la mer; presque tous sont enclavés dans les territoires britanniques; naturellement, par l'état même des choses, l'étranger ne peut pas avoir de relations avec eux. Politiquement, il ne le peut pas non plus. Dans les protectorats coloniaux qui se rapprochent le plus des protestants du droit des gens, en Tunisie, par exemple, le délégué du pays protecteur, le résident général de France, est ministre des affaires étrangères du prince protégé, le bey de Tunis. Chez les princes protégés de l'Inde, il n'y a pas de ministre des affaires étrangères; il n'y a pas d'affaires étrangères. Il n'y a d'affaires qu'avec le gouvernement britannique ou par l'intermédiaire du gouvernement britannique, stipulant en même temps pour lui et pour les princes, qui ne sont pas consultés. Enfin, il y a cette autre raison que le droit des gens tend à la balance des pouvoirs et que, dans l'Inde, la politique avouée du gouvernement britannique depuis longtemps tend à la suprématie. A la vérité, au début, le gouvernement ne visait qu'à être, comme on l'a dit, *primus inter pares*; il demandait l'investiture à la cour de Delhi; mais bientôt, voyant le gouvernement des Mogols irrémissiblement faible, il élargit son ambition, si bien qu'en 1803, sir G. Barlow, qui fut un temps gouverneur général, écrivait : « Il est absolument nécessaire, pour renverser les desseins des Français, qu'aucun État indigène ne subsiste dans l'Inde, qui ne soit dominé par les Anglais ou dont la conduite politique ne soit sous leur influence. » Depuis ce jour, l'Angleterre a conquis et dominé l'Inde et le droit des gens a perdu les quelques rares États qu'il avait, à la rigueur, pu, un temps, appeler ses sujets.

Donc, quand on veut trouver quelles sont les sources légales des relations entre les princes et le gouvernement britannique, il ne faut les chercher du côté ni du droit féodal, ni du droit des gens. On aurait plus de chance de s'approcher de la vérité en voyant dans

les princes, comme a fait Élisée Reclus, une espèce d'aristocratie, comparable à celle des lords, qui, dans ses rapports avec le gouvernement britannique, peut invoquer une sorte de grande charte dont les termes ne sont pas consignés dans un instrument unique, mais sont épars dans les divers traités signés avec chacun d'eux; ou encore, comme les définissent certains documents soumis au parlement, notamment en 1861 et en 1876, des princes et États dans l'alliance de Sa Majesté; ou enfin des associés du gouvernement britannique, des intéressés de second plan (*junior partnership*) [1] dans la grande entreprise de gouvernement de l'Angleterre aux Indes. Mais, à vrai dire, tout cela est encore peu précis et même aujourd'hui peu exact. Le fondement légal des relations des princes est, *à l'époque où nous sommes*, non pas dans une loi unique, laquelle n'existe pas, mais dans la politique, dans la politique pure, dont voici les sources : 1° les prérogatives de la couronne britannique; 2° les actes du parlement; 3° le droit naturel ou ce qu'on appelle de ce terme et que nous définirons plus loin; 4° les usages consacrés; 5° et surtout les traités.

1° Les prérogatives de la couronne, au moins certaines d'entre elles, permettraient facilement d'évoquer l'ancien droit féodal. (Et ce sont de pareilles analogies qui, imprudemment généralisées, ont permis aux auteurs de dire que la loi de l'Inde dérive du droit féodal.) La Reine, par exemple, assume la garde des princes mineurs (rappelons-nous, dans notre ancien droit, la garde noble et la garde bourgeoise), veille à leur éducation et, pendant ce temps, touche les revenus de l'État; elle accepte ou rejette les héritiers, surtout les héritiers adoptifs, sous réserve de la promesse faite par elle, en 1858, d'accorder des *sanads* d'adoption. Elle confère les titres et les honneurs, et elle les retire s'il y a démérite. Tout cela, qui relève de la politique intérieure, dépend de sa prérogative. De même, dans l'ordre de la politique extérieure, c'est elle qui autorise la collation aux princes d'ordres étrangers; c'est elle aussi qui règle l'extradition des criminels hors des territoires des princes.

Mais pour ce dernier point, la source légale des pouvoirs du gouvernement britannique n'est pas seulement la prérogative de la couronne, c'est cette prérogative combinée avec les lois du parlement. En voici un exemple : la Reine s'est, avec la sanction du par-

1. Expression de M. Lee Warner, auteur de « *Our protected Princes.* »

lement, engagée par traité, à l'égard des puissances étrangères, à livrer, dans certaines conditions, les criminels réfugiés sur ses États; cet engagement s'étend même aux territoires des princes protégés, sous la seule réserve que le traité ait été publié dans la *Gazette de l'Inde*. Dès que la publication a été faite, le traité lie les gouvernements indigènes, indépendamment de tout engagement de leur part. Pour toutes ces questions (et pour d'autres encore), les pouvoirs du gouvernement britannique découlent des prérogatives de la couronne, sans qu'il soit besoin d'aucune mention expresse dans le traité existant entre lui et chacun des princes protégés.

2° Les actes du parlement sont également une des sources légales qui régissent les relations du gouvernement britannique et des princes indigènes. Il semble difficile de comprendre à première vue comment une loi du parlement anglais peut obliger un prince qui, par définition, n'est pas sujet anglais. Mais cela apparaît quand on connaît le mécanisme du protectorat britannique aux Indes. Auprès de chaque prince indigène réside un agent britannique; cet agent britannique, sujet britannique, est lié par les lois du parlement. Or, une loi votée par le parlement peut interdire à l'agent britannique certains actes, lui défendre certaines démarches ou certaines complaisances et, par là, atteindre indirectement le prince protégé. Voici un exemple de cette influence indirecte : nous avons indiqué plus haut, que le gouvernement britannique, désireux, surtout depuis 1858, de maintenir, autant qu'il dépend de lui, l'intégrité des États protégés et la perpétuité des dynasties, cherche à détourner les princes de tout contrat de nature à les rendre justiciables des tribunaux, à grever leur patrimoine, etc. Ce désir s'est manifesté pour la première fois il y a plus d'un siècle. Une loi (Georges III, 37, ch. 97, s. 28) a défendu aux sujets anglais de prêter de l'argent aux princes indigènes, sans l'agrément du gouvernement britannique, faute de quoi les tribunaux anglais ne reconnaîtraient pas le prêt ni les garanties qui l'accompagnaient. Cette loi, on pouvait s'y attendre, a été tournée. Les prêteurs ont interposé, au lieu de sujets anglais, des étrangers auxquels elle ne s'appliquait pas, ou, dans une seconde période, se sont adressés à des princes dont les États ne relevaient pas encore de la juridiction des tribunaux britanniques. On a alors interdit, d'une part, aux fonctionnaires de se mêler de ces contrats et de prêter leur assistance au recouvrement des sommes; d'autre part, aux princes d'engager les domaines et res-

sources de l'État pour une période dépassant leur vie. Là-dessus, les prêteurs ont offert aux princes de leur prêter non plus sur les ressources de l'État, mais sur leurs domaines privés. Le gouvernement britannique a répliqué en décidant que si, le prince venant à décéder, la minorité de son successeur met entre les mains du gouvernement la gestion de l'État, le prêt, consenti en violation des lois, ne sera pas reconnu. Cela a effrayé les prêteurs et rendu plus difficiles pour les princes les combats d'emprunt. Ainsi, on le voit, la loi votée par le gouvernement, quoique applicable aux seuls sujets britanniques, arrive à s'imposer indirectement même au prince protégé de l'Inde.

3° Le droit naturel est également un moyen d'influence, voire un instrument de pression sur les princes indigènes et même une source d'obligations pour eux. Cela, non pas au début, mais à la longue. Au surplus, il ne convient pas de parler ici de droit naturel. Le terme, contesté scientifiquement, n'a même pas le mérite, en notre sujet, de l'exactitude. Au début, pour agir sur la conduite des princes, pour les amener à renoncer eux-mêmes ou à faire renoncer leurs agents et leurs sujets à des habitudes que notre civilisation réprouve mais que l'usage parmi eux encourageait ou tolérait, on faisait appel au texte de la loi religieuse. Mais ce texte, le plus souvent, était contestable et contesté. Le Gouvernement britannique invoquait, par exemple, un passage des livres sacrés pour montrer combien était criminel le meurtre d'un enfant du sexe féminin; les indigènes invoquaient bientôt un autre texte en sens contraire. Aussi, peu à peu, a-t-on renoncé à invoquer les écritures, pour ne faire appel qu'aux sentiments d'humanité. C'était, dans la justice indigène, une pratique constante de torturer : couper les oreilles et le nez, arracher les yeux, mutiler, empaler; c'était dans les familles, une pratique, hautement honorée, pour les veuves, de se brûler sur un bûcher; c'était un usage qui n'entraînait aucune honte, qui même ne soulevait aucune critique, que de mettre à mort les filles nouvellement nées; c'était un procédé, usité chez les princes, de faire des procès pour magie, ensorcellement, qui aboutissaient ordinairement à des confiscations; le Gouvernement britannique s'est, sans se lasser jamais, efforcé de déraciner ces pratiques et ces usages, qui n'ont pas tous entièrement disparu [1]; et, pour cela, il a non pas

1. Voir la publication intitulée : *Rapport sur le fonctionnement du Département des Thugs, Dacoits, etc.*

recouru à des injonctions, mais le plus souvent fait, dans les traités, appel aux sentiments d'humanité des princes et des peuples. C'est ce qu'on a qualifié inexactement : recours au droit naturel[1].

4° L'usage a également sur les relations entre les princes et le Gouvernement britannique une influence et une portée considérables. Influence et portée, on peut le dire à coup sûr, plus grandes qu'il n'en aurait dans les pays, comme le nôtre, où l'on ne connaît guère que le droit écrit. C'est une pratique séculaire de la jurisprudence anglaise de modifier constamment la loi écrite, à la façon du droit prétorien. Aux Indes, là où il n'existe pas de dispositions écrites, l'usage (forme particulière de la jurisprudence) les supplée; là où il en existe, il les amende. Entre les princes et le Gouvernement britannique, bien des choses sont réglées par la loi ou par les traités. Si les lois sont muettes, si les traités sont surannés, l'usage intervient. Et voici comment les choses se passent. Tantôt, c'est un fonctionnaire qui plie les dispositions législatives aux besoins contemporains, et les transforme ainsi en lois coutumières; tantôt, c'est une pratique, par exemple l'emploi d'un nouveau procédé, qui, de l'Inde britannique, franchit, sans que les lois soient intervenues, les frontières des États indigènes, s'y implante et y prend droit de cité; bientôt alors, avec cette pratique et ce procédé, les lois britanniques qui régissent la matière pénètrent à leur tour sur le territoire de l'État, et sont alors, par les fonctionnaires locaux, accommodées aux besoins du pays. C'est ce qui s'est produit pour les routes, les bacs, les chemins de fer, etc. De là, le domaine de l'usage, en tant que source légale des relations entre les princes et le Gouvernement.

5° Mais toutes ces sources : prérogative royale, acte du parlement, règles d'humanité, usage, sont, pour déterminer et influencer les relations des deux parties, infiniment moins importantes que les traités, dont il nous reste maintenant à parler avec détail[2].

Les Anglais, à cette heure de l'histoire, font avec les princes des

1. Certains auteurs, par exemple M. Lee Warner, l'ont compris et, au lieu de « droit naturel », ont employé l'expression « droit de justice naturelle »; cette expression a encore le tort d'être ambiguë; « idées d'humanité » me paraît plus exact et, scientifiquement, moins ambitieux.

2. Il existe des recueils qui renferment la série des traités conclus par le Gouvernement britannique avec les princes protégés. La publication en a été faite une première fois par le Gouvernement lui-même en 1812, puis en 1845, puis enfin en 1853, sur l'ordre du Parlement. Aujourd'hui, il en existe une édition complète, celle de Sir Charles Aitchison, tenue constamment à jour.

Indes deux sortes de traités : 1° les *sanads* et 2° les traités proprement dits.

Les *sanads*, nous en avons vu l'origine ou, plus exactement, car on les connaissait déjà, l'emploi très large, en 1858, après la grande insurrection. Ce sont, d'ailleurs, bien moins des traités, au sens usuel du mot, qu'un rescrit, un rescrit d'adoption et de succession. Le pouvoir souverain (aujourd'hui la Reine) accorde, de sa grâce, au prince indigène l'autorisation d'adopter telle personne qui sera héritière de son trône et de ses droits, ou encore de faire de telle personne, antérieurement adoptée, son héritière sur le terrain du droit public et du droit privé; et à cette faveur il met certaines conditions, qui en sont le prix. Bien entendu, ce sont d'abord des conditions d'ordre politique : la Reine exige la fidélité et, en cas de besoin, l'assistance; mais elle y ajoute des clauses d'ordre économique : le prince s'engage à réprimer la contrebande; à construire ou plutôt à laisser construire des chemins de fer, télégraphes, canaux; à céder des terrains pour l'installation de *sanatoria* ou de stations civiles, ou encore à laisser fonctionner sur ses États le système postal; presque toujours aussi figure dans ce traité un article sur l'extradition des criminels.

Les traités proprement dits diffèrent des *sanads* par ceci que le plus souvent ils ne règlent pas de questions de succession; mais plutôt la situation du prince envers le Gouvernement britannique. Parfois, cependant, c'est bien par une clause de succession qu'ils débutent; et cela s'explique : assez souvent ils interviennent lors de l'accession au trône d'un nouveau prince, à la suite d'une guerre, d'une révolution de palais, etc. Mais les autres clauses du traité sont plus importantes que la question même de succession et n'en constituent pas, comme dans les *sanads*, l'accessoire et l'accompagnement.

Voici, par exemple, un traité passé avec l'État de Gwalior le 13 janvier 1844 : il commence par déclarer que le Gouvernement de l'État est réservé au prince mineur Sindia, et que, pendant sa minorité, le Gouvernement britannique aura la direction des affaires; puis il continue par les clauses suivantes : le Gouvernement britannique s'engage à garantir les justes droits territoriaux de l'État de Gwalior; moyennant quoi, l'État lui cédera des territoires suffisants pour faire face aux dépenses de guerre et acquitter les autres dettes, et, de plus, un territoire produisant 18 lakhs de roupies pour l'entretien du contingent militaire; enfin, l'armée sera réduite à

6,000 cavaliers, 3,000 fantassins, 32 pièces d'artillerie avec 200 servants.

Un traité, une fois conclu, n'est pas pour cela perpétuel. Il ne vaut qu'autant que les circonstances se maintiennent. Presque à chaque nouvelle étape politique, sociale, économique, doit correspondre un nouveau traité. Et rien n'est plus curieux que de voir, dans ces textes successifs, ce qu'en l'espace d'une centaine d'années deviennent les situations respectives d'un État protégé et de son protecteur, le Gouvernement britannique.

Voici, par exemple, l'État de Kolapur. A propos de cet État, M. Lee Warner nous donne une série de traités, six au total, conclus soit avec la Compagnie, soit avec le Gouvernement britannique, pendant une période de 120 ans. Rien ne montre mieux les variations de la politique britannique aux Indes.

Le premier traité est du 12 janvier 1766. A cette date, la Compagnie est avant tout une entreprise commerciale; elle songe d'abord à la paix, nécessité primordiale du commerce; en conséquence, le traité qu'elle signe avec l'État de Kolapur stipule d'abord qu'il y aura entre les deux parties paix perpétuelle et amitié. La sécurité assurée, la Compagnie se fait concéder les moyens et procédés pour mener son commerce à bien : le droit de bâtir une factorerie et un magasin, en un lieu convenable, le long de la mer, et ensuite le privilège et le monopole du commerce.

Le second traité est du 1er octobre 1812. Près de quarante ans se sont écoulés depuis le premier. La Compagnie a singulièrement modifié son attitude et élargi ses ambitions : Lord Wellesley a passé par là, promenant sur toutes les têtes le niveau de l'alliance subsidiaire. En conséquence, le nouveau traité fait une large part à la politique. A la vérité, il débute encore par des stipulations en faveur du commerce, dont le rajah devra garantir le sécurité; mais il continue par des clauses qui révèlent que la grande affaire de la Compagnie est désormais la politique et la domination. Le rajah est privé du droit de traiter avec les autres princes et de leur déclarer la guerre. La Compagnie s'engage à trancher selon la justice les difficultés qu'il pourra avoir avec ses voisins.

Troisième traité en 1825; nouvelle restriction à la liberté du rajah. Sans doute, le Gouvernement britannique proclame sa ferme intention de ne pas diminuer son indépendance en tant que prince; mais il tient à ce que le prince de Kolapur ne puisse ni troubler la paix du dehors, ni — exigence nouvelle — la tranquillité du dedans.

On l'invite, dans ses propres États, à ne pas molester les habitants, ce qui peut être pour la puissance britannique une cause d'ennuis. En conséquence, il devra fortement réduire le contingent de l'armée et refuser asile aux rebelles ou criminels, ennemis du Gouvernement britannique.

Ce traité de 1825 contient une prétention jusqu'alors inconnue : le Gouvernement britannique s'inquiète de l'administration intérieure de l'État; il entend que le prince ne moleste pas les habitants. Jusqu'ici il s'était surtout préoccupé de la politique extérieure du prince, aujourd'hui il entend veiller également sur l'administration intérieure. C'est que, depuis quelques années, des sujets anglais ont acquis des intérêts fonciers dans le pays. Un sujet anglais crée de la richesse et paie des impôts et le rajah s'en réjouit; mais ce sujet anglais — le rajah va l'apprendre à ses dépens — peut aussi créer des difficultés, qui se paient cher. S'il s'estime traité illégalement ou injustement, il réclame auprès du Gouvernement britannique et celui-ci réclame auprès du rajah. Et comme le rajah invoque le silence sur ce point des traités en vigueur, qu'à cela ne tienne : on fera un nouveau traité.

C'est le quatrième traité, traité de 1827. Il contient le droit pour le Gouvernement britannique d'intervenir en faveur des sujets britanniques, quand ils le réclament, et le Gouvernement britannique interprète ce droit de façon si large qu'à un certain moment il s'en sert pour imposer au rajah un changement de ministère.

Le cinquième traité est de 1862. De grands événements se sont passés : la révolte de 1857, la proclamation de la Reine, la lettre fameuse de lord Canning. Le Gouvernement de l'Inde a constaté ce qu'il en peut coûter de laisser les princes protégés vivre à leur guise derrière leurs frontières, opprimant leurs sujets, violant le droit et l'humanité. Dorénavant, il protège, mais il contrôle; en conséquence, en 1862, il conclut avec Kolapur un nouveau traité. Il n'est pas question, et le traité le dit en termes exprès, de violer la promesse de la Reine et de briser les droits seigneuriaux du rajah; on ne tend qu'à assurer dans ses États un meilleur gouvernement. Le rajah s'engage à suivre les avis du Gouvernement britannique dans toutes les affaires importantes; à respecter certaines juridictions traditionnelles, à établir en faveur de ses sujets des tribunaux convenables, etc.

Enfin, sixième traité, en 1886, qui n'est que l'extension des stipulations de celui de 1862. L'État de Kolapur, spontanément et comme

acte de courtoisie à l'égard du Gouvernement britannique, convient d'abolir les impôts nuisibles au commerce et cède au Gouvernement britannique la juridiction sur la ligne de chemin de fer qui relie sa capitale aux voies de l'Inde britannique.

Quand, parcourant l'immense collection des traités avec les princes protégés, on cherche à en dégager certains traits remarquables et persistants, on voit le Gouvernement britannique s'efforcer de faire prévaloir et les princes indigènes reconnaître : l'obligation de loyauté envers la Couronne britannique et la nécessité d'assurer la défense commune des Indes; en vue de quoi, le Gouvernement britannique revendique et les princes abandonnent tous rapports et toutes négociations avec les puissances étrangères.

L'observation qui précède a une portée considérable. En effet, les traités avec les princes indigènes ne sont pas tous calqués sur le même modèle; ils offrent dans leur contexte les plus grandes différences. Il en est qui prévoient tout, jusqu'à l'infiniment petit; il en est qui ne stipulent que l'indispensable; d'autres, au contraire, ne contiennent que des détails, sans les clauses majeures. Voici, par exemple, un traité avec l'État de Gwalior; il prévoit : 1° l'obligation de loyauté envers la Couronne; 2° l'abandon du droit de négociation avec les princes indigènes, quels qu'il soient, amis ou ennemis, le Gouvernement britannique s'engageant à protéger l'État de Gwalior au dehors et au dedans; 3° l'obligation d'aider l'armée impériale dans la limite du contingent imposé; 4° l'obligation de n'employer à son service ni Américains, ni Européens, ni même de sujets britanniques sans le consentement du Gouvernement; 5° le droit du Gouvernement britannique d'administrer l'État pendant les minorités et de donner l'investiture aux héritiers du trône; 6° le droit pour le Gouvernement britannique de développer les communications de l'empire à travers l'État; 7° l'obligation pour les princes de supprimer le brigandage, etc., etc. Ce traité est un de ceux qui, comme je le disais, prévoient tout. Mais beaucoup d'autres sont infiniment moins explicites; ils contiennent très peu de clauses, qui ne sont pas toujours des plus importantes : est-ce que de pareils traités se suffisent à eux-mêmes? Non! ils ne se suffisent pas; ils doivent être complétés par d'autres instruments, par toute une doctrine qui se dégage de l'ensemble des traités, par ce qu'on appelle des clauses de style.

J'en ai cité plus haut des exemples. En voici un autre, tiré d'un

traité avec l'État de Mysore : « Le Maharaja et ses successeurs resteront, à toutes les époques , fidèles à l'allégeance et à la subordination envers Sa Majesté et accompliront tous les devoirs qui, en vertu de cette allégeance et de cette subordination, peuvent être exigés d'eux. » Que cette clause, grosse, on le pressent, de conséquences de toutes sortes, soit ou non insérée dans un traité avec un État quelconque, peu importe : le traité, même muet, en est virtuellement influencé. De même, dans le traité de 1844, signé sous lord Ellenborough avec le Maharajah Rao Sindia : « Attendu que le Gouvernement britannique s'est, par traité, engagé à protéger la personne de S. A. le Maharajah, de ses héritiers et successeurs et à défendre les États contre toute invasion extérieure, et, attendu que l'armée qu'entretient actuellement Son Altesse est d'un contingent inutile, embarras pour le Gouvernement de Son Altesse et cause d'inquiétude pour les États voisins, il est, en conséquence, entendu que, désormais, les forces militaires de toutes armes seront... » Et ceci devient, à l'avenir, dans les rapports avec tous les autres princes, une clause de style, qui les oblige soit à licencier leur armée, soit à en réduire l'effectif.

A cause de ces clauses de style, la lecture d'un traité isolé, passé avec un seul État, ne peut pas permettre d'acquérir pleine connaissance des obligations de cet État. Pour acquérir cette connaissance, il faut encore rechercher dans le *Corpus* des traités les clauses de style qui, même sans stipulations spéciales, sont applicables à l'État contractant.

Ajoutons-y ceci encore : la politique avouée, proclamée de l'Angleterre étant la suprématie sur l'Inde entière, suprématie dont le protectorat est une des formes et un des procédés, l'Angleterre a le *droit* de protection, et les États indigènes le *devoir* d'en permettre l'exercice et d'y coopérer. Et ce droit et ces devoirs, l'un revendiqué, et les autres reconnus, sont, comme les clauses de style, une nouvelle source d'obligations réciproques dont il importe de tenir compte.

§ 3. — Le fonctionnement intérieur : Obligations des Princes ; Droits du Gouvernement britannique.

Ces obligations respectives des deux parties dérivent, nous le savons, non seulement des traités, mais encore de l'usage et de la

loi britannique. A cette multiple origine, on devine qu'elles auront quelque imprécision, quelque élasticité. Ajoutons que celles des princes envers le Gouvernement britannique sont peut-être moins bien définies que celles du Gouvernement envers les princes. Non pas que le Gouvernement britannique ne vise à être juste et souvent n'y parvienne, mais il est le plus fort et, sans y regarder de trop près, se taille sa part large : *quia nominor leo*.

I. *Obligations des princes.* — La première obligation des princes est de recevoir près d'eux un Résident. Ce Résident, *political officer*, est un fonctionnaire de carrière, à la fois diplomate et administrateur; il représente le Gouvernement britannique; à cause de cela, toute attaque contre lui (cela fut jugé dans l'affaire du Gaekwar de Baroda) est un crime de lèse-majesté. Cet agent a des devoirs nombreux et une situation dont l'importance varie d'après l'état des relations que personnellement il entretient avec le prince. Sa fonction principale est d'offrir ses avis; le ministère du prince fait étudier les moyens d'exécution; le prince décide.

Un prince, placé sous une pareille surveillance, dépend étroitement, cela va de soi, de celui qui a institué le surveillant, le gouvernement de l'Inde. Par conséquent, il est presque oiseux de dire qu'il est dans l'obligation absolue de vivre en paix avec lui. Cela est l'évidence même, et nous n'en parlerions pas, si cette obligation n'avait ici une sanction particulière. Pour les princes de l'Inde, le fait de déclarer la guerre au Gouvernement britannique n'est pas un délit de droit international, c'est un délit de droit intérieur, punissable par les tribunaux de l'Inde, et passible suivant le degré d'offense, d'une amende, de la perte des dignités et honneurs, de séquestration, de la diminution des pouvoirs judiciaires, de la déposition du prince, enfin de l'annexion.

En 1857, Mohamed Bahadur Shah, roi titulaire de Delhi, avait pris dans la grande insurrection, parti contre les Anglais. Il fut jugé en 1858, comme traître et rebelle. Un certain nombre de nababs, ses complices, virent confisquer leurs États; lui, fut condamné à la déchéance et n'échappa à la peine de mort que parce qu'il s'était rendu sous promesse qu'il aurait la vie sauve.

Non seulement les princes doivent vivre en paix avec le gouvernement britannique; ils doivent vivre en paix entre eux : *Pax Britannica*. En 1873, un d'eux, le Maharajah de Rewa, gravement provoqué par le prince Hardat Singh, le fit arrêter en territoire neutre : cela fut considéré comme un crime de lèse-allégeance.

Si on leur défend la guerre entre eux, on ne leur permet pas davantage l'union. Non seulement il leur est interdit de conclure un traité d'alliance, de commerce, etc.; il leur est interdit d'avoir même des relations de courtoisie. En 1886, un chef de l'Inde centrale exprima le désir de recevoir un ordre, la chaîne d'or, de la « fameuse maison de Kolapur » : cela lui fut refusé. Un prince indigène ne doit pas recevoir de dignités d'un autre prince : cela établirait entre eux une subordination, une hiérarchie; il n'y a pas loin de là à un lien, à une alliance.

Je passe rapidement sur d'autres obligations qui nous sont déjà connues : combattre les coutumes barbares, qui répugnent à notre civilisation ; s'abstenir de toute affaire, de tout rapport d'argent avec l'étranger, fût-ce avec des sujets britanniques; coopérer aux dépenses d'intérêt commun; abandonner au Gouvernement britannique la conduite de toutes les affaires extérieures.

Si l'on cherche à dresser le bilan de ce que le protectorat rapporte aux princes et de ce qu'il leur coûte, voici à quoi on arrive. Côté passif : le prince s'oblige à la loyauté envers la Couronne; il lui donne un chèque en blanc sur toutes les ressources de l'État en cas de guerre ou d'événement grave; il renonce à tous droits de négociations, de guerre, de relations quelconques avec les autres princes; il s'interdit d'employer, sans son assentiment, des Européens, quels qu'ils soient, et de les soumettre à sa juridiction; enfin il accepte les yeux fermés ce que les auteurs anglais appellent la « coopération subordonnée » avec le gouvernement britannique. Côté actif : il jouit du bienfait de la paix et de l'ordre [1] sur terre et sur mer; il n'a rien à supporter des dépenses d'ordre maritime : sécurité des côtes, sécurité du commerce ; il profite de tous les procédés de communication : chemin de fer, canaux, tramways, etc.; de tous les moyens d'éducation : écoles, collèges, universités; enfin il retire du prestige de la protection britannique un accroissement d'autorité sur ses sujets, en même temps que, sous le contrôle du *political agent*, il fait l'apprentissage de son métier de prince. Joignons-y que le Gouvernement accorde assez libéralement aux princes des honneurs et des dignités auxquels ils sont, en général, fort sensibles.

A cet égard, le gouvernement britannique a inauguré une politique

1. Bienfait inappréciable pour un pays qui ne connaît l'unité ni de population, ni de religion, ni de langue, qui, au contraire, a souffert, durant des siècles, des haines de races et des haines de religion, et aussi d'un désir général et effréné de pillage, qui s'est traduit par l'existence, à toute époque, des Thugs, des Dacoits, des pirates, par des luttes entre chefs nouveaux, etc.

fort habile. Jusqu'à une époque encore voisine de nous, beaucoup de ces princes relevaient de la cour de Delhi, à des titres variables, par des liens plus ou moins lâches. Encore en 1838, le Nizam, le nabab de Oudh, celui de Bopal, celui même de Madras reconnaissaient la suprématie de Delhi. Le gouvernement britannique, héritier de Delhi, au moins pour une portion de son domaine, a tenu cependant à rompre l'ancienne hiérarchie qui reliait à Delhi tant de princes indigènes. Il a, quand il l'a pu, changé les appellations mêmes de ces princes : par exemple, le nabab-vizir de Oudh a été appelé roi de Oudh. On a aboli ou refusé de conférer tous titres qui impliqueraient l'allégeance vis-à-vis d'un autre souverain que la Reine-Impératrice. On a créé des ordres nouveaux : l'*ordre très exalté de l'Étoile de l'Inde*, et l'ordre de *l'Empire de l'Inde*. On a conféré des honneurs autrefois inconnus : 21 coups de canon aux princes les plus puissants : Baroda, Haiderabad, Mysore ; à d'autres 11 coups, avec le titre de Hautesse ; à d'autres, 9 coups seulement. Honneurs, dignités, titres, on s'efforce de les mettre en haute estime parmi les princes ; on les enlève à ceux qui s'en rendent indignes, on les retire temporairement à ceux qui ont paru en faire fi. Le rajah d'Ébansi, qui avait fait enlever une jeune fille fiancée, et l'avait tuée et tué son père, fut privé de son titre de rajah ; un autre, de la famille de Carnate, qui s'était moqué d'une dignité récemment conférée, ne fut autorisé à la recouvrer qu'après avoir fait ses excuses.

II. *Droits du gouvernement britannique*. — Le gouvernement britannique a dans l'Inde une double situation : il a le rôle d'arbitre et de juge impartial entre les princes, et il a personnellement, en tant que titulaire d'un gouvernement, en tant que propriétaire d'un territoire, des intérêts propres vis-à-vis de chacun d'eux. Et comme conséquence de cette situation double, il a une double tâche : d'abord maintenir la paix, d'une part, entre les princes, et, d'autre part, entre les princes et leurs peuples ; ensuite, se subordonner tous ces princes et les amener à user de leur autorité pour le bien commun de l'empire. Pour l'accomplissement de cette tâche, il a revendiqué, en invoquant soit les stipulations des traités existants, soit l'intérêt supérieur de l'empire ou de l'humanité, certains droits qui lui permettent de contrôler et d'influencer l'administration des princes dans leurs propres États, et qui peuvent tous se ranger sous ces trois chefs : l'intervention politique proprement dite, la lutte contre les pratiques criminelles et les coutumes barbares, enfin le pouvoir de juridiction. Nous avons parlé déjà de l'intervention et des

variations de la politique britannique en cette matière, et de la lutte contre les pratiques criminelles et les coutumes barbares; nous n'avons plus qu'à exposer les prétentions britanniques en matière de juridiction.

Tout d'abord une question se pose : puisque l'État indigène ne fait pas partie de l'Inde britannique, comment la juridiction britannique va-t-elle pouvoir être applicable aux sujets de princes indigènes, qui ne sont pas sujets britanniques? Et s'il s'agit d'une législation spéciale, qui leur serait destinée, comment même la législature de l'Inde peut-elle les atteindre, puisque cette législature n'a pas qualité pour légiférer pour ceux qui ne sont ni sujets, ni fonctionnaires de Sa Majesté britannique et qui résident en territoires étrangers? L'objection est forte et mérite d'être examinée de près.

Le principe d'abord est très net. La juridiction, dans les États indigènes, sur les sujets des princes indigènes, est assurée par l'État indigène lui-même. Ces sujets se trouvent-ils sur le territoire de l'État? Rien de plus simple : l'État les saisit et les juge. Ont-ils pu se réfugier en territoire britannique? Le gouvernement britannique les arrête et les remet à la justice de l'État indigène. Il y a plus. Toutes les fois que l'agent britannique, qui réside dans cet État, se porte garant que les lois et les tribunaux de l'État assurent aux accusés une justice convenable, le gouvernement britannique livre même ses propres sujets accusés de crimes commis en territoire indigène. C'est ainsi que, par exemple, il livra, en 1877 et 1878, aux tribunaux de l'État de Baroda, près d'une centaine de sujets britanniques, exactement 94, dont 33 furent condamnés et 8 acquittés. Il est vrai que le Baroda se trouvait alors temporairement confié à l'administration du gouvernement britannique.

Voilà qui est net. Les sujets d'un État indigène relèvent de la juridiction indigène de cet État. A cette règle, il y a des exceptions. Elles vont si loin que, dans nombre d'États, à côté de la juridiction indigène il y a aussi la juridiction britannique. Comment cela a-t-il pu se faire, en présence de textes formels? Voici, par exemple, l'état de Bhopal : le traité du 26 février 1818 renferme cette clause : « La juridiction du gouvernement britannique ne sera en aucune façon introduite dans cette principauté. » Et néanmoins, en 1863, cette juridiction y était introduite, au moins en tant qu'elle s'appliquerait aux sujets britanniques. Ceci ne peut s'expliquer que par une lente évolution et un accroissement insensible des prétentions britanniques.

Dans les premières années de la domination anglaise aux Indes, la Compagnie n'étend pas sa juridiction au delà de ses propres établissements : elle y rend la justice à ses agents et aux personnes de nationalité britannique; et toutefois elle voit déjà se présenter des indigènes devant ses tribunaux, bien qu'aucune loi n'ait conféré à ces tribunaux pouvoir de juridiction sur les indigènes. Une charte délivrée par Charles II, en 1661, fait un pas en avant : elle autorise le gouverneur du Bengale, en conseil, à juger toutes personnes appartenant à la Compagnie ou qui vivent sous son autorité, en toutes causes civiles et criminelles, suivant les lois du royaume.

Une charte de Georges Ier étendit encore ce pouvoir de juridiction : elle donna autorité au gouverneur et à son Conseil non seulement sur les sujets anglais, mais sur ceux des autres princes et sur les indigènes des contrées voisines qui se seraient établis dans les villes et forts de la Compagnie. En 1726, la Compagnie créa, dans les capitales des trois Présidences, trois « Cours du Maire ». Cette organisation fit affluer sur ses territoires toute une population en quête de justice; les « Cours du Maire » furent bientôt débordées. En 1753, il fallut instituer un Tribunal des Requêtes; enfin, en 1771, la Compagnie informa la Cour des Directeurs de Londres de l'intention qu'elle avait de siéger désormais comme Cour de Justice; en conséquence, en 1773 (stat. 13, Georges III, c. 63), il fut établi à Fort William une Cour du Roi, « Cour suprême de Juridiction ».

Ce statut de 1773 réglait deux points importants : l'un touche la législation, l'autre la juridiction. Déjà, depuis la création des « Cours du Maire », la Compagnie avait le droit de faire des règlements, des ordonnances; le statut de 1773 confirme et étend ce droit, sous réserve que les règlements soient enregistrés par la Cour suprême; disposition qui va être l'origine de grands conflits (dès le temps de Warren Hastings, premier gouverneur général), car les règlements émaneront de la Compagnie et la Cour suprême relève du roi.

Autre point : la loi de 1773 étend la juridiction de cette cour 1° aux sujets britanniques qui résident dans les provinces du Bengale, du Behar et d'Orissa; 2° à tous les sujets de Sa Majesté; 3° à toute personne employée par la Compagnie ou par des sujets de Sa Majesté. Sous l'empire de ce statut, comme sous les chartes de Charles Ier et de Georges Ier, c'est la loi anglaise que les tribunaux doivent appliquer, même aux indigènes.

En 1781 (21, Georges III, c. 70), une nouvelle loi règle la matière. On s'est aperçu que c'était une erreur politique et même une erreur

judiciaire que d'appliquer aux indigènes la pure loi anglaise. Désormais, pour des causes que tout le monde devine, la loi anglaise ne s'appliquera plus à l'Inde indigène; le Gouverneur général en Conseil fera, comme par le passé, mais plus que par le passé, des lois et règlements; ces lois et règlements seront réunis par le Département de la Justice : ce sera l'origine du Code de Calcutta (1793). Mais la Cour de Fort William (Présidence du Bengale, Calcutta) n'est bientôt plus suffisante pour le territoire, toujours plus vaste, de la Compagnie; il faut créer de nouvelles Cours suprêmes dans les autres Présidences, l'une à Bombay, l'autre à Madras, étendre les pouvoirs de juridiction des trois Conseils : et ce va être l'origine des Codes de Madras (1802) et de Bombay (1827).

Ce système qui établissait trois centres de législation et trois centres de juridiction ne pouvait que conduire à des conflits : on chercha le remède dans la centralisation. En 1833 (3 et 4, William IV, ch. 85), une loi nouvelle réserve au seul Gouverneur général en Conseil le pouvoir de faire des lois et règlements qui s'imposent à toutes les Cours de justice et sont applicables à toutes personnes, sujets britanniques ou indigènes, étrangers ou autres, dans l'étendue des territoires de la Compagnie, et même, quand il s'agit des serviteurs de la Compagnie, en dehors de ces territoires et jusque dans les territoires des Princes et États dans l'alliance de la Compagnie.

Cette centralisation, excessive pour un si vaste empire, eut, à son tour, de grands inconvénients; il fallut y remédier; de là, la loi de 1861 (24, 25, Victoria, 67) connue sous le nom de *Indian Councils Act*, qui règle deux matières : pouvoirs de législation et pouvoirs de juridiction. Le pouvoir de légiférer est confié à la fois au Gouverneur général en Conseil et à des Conseils locaux institués dans les Présidences et dans les provinces. Le Gouverneur général en Conseil désormais a des pouvoirs parfaitement délimités; il a le monopole de toutes les matières qu'on peut appeler « d'intérêt impérial » ou qui touchent aux relations avec les princes protégés; les Conseils locaux légifèrent sur les matières d'intérêt local. Voilà pour le pouvoir de législation. Quant au pouvoir de juridiction, il est défini de la manière suivante par la loi de 1861. Les lois que fait le Gouverneur général en Conseil sont applicables : 1° « dans les territoires placés actuellement sous le Gouvernement de Sa Majesté » (ce qui exclut les *Native states*) à toutes personnes, quelles qu'elles soient, et par toutes les Cours de justice; 2° dans les territoires des princes et États dans l'alliance de Sa Majesté, à tous les serviteurs du Gou-

vernement de l'Inde. En 1865, on modifie ce second point et l'on étend les pouvoirs de juridiction dans les États indigènes. Ce ne seront plus seulement les serviteurs du Gouvernement qui relèveront de la juridiction britannique en territoire indigène, ce seront « tous sujets britanniques, serviteurs ou non du gouvernement ».

Enfin, en 1869, on fait encore un pas de plus : on étend cette juridiction à « tous sujets indigènes de Sa Majesté dans les territoires de Sa Majesté et en dehors de ces territoires ». Tout cela, le Gouvernement britannique le fait en vertu de ses prérogatives de pouvoir prédominant.

Jusqu'ici, même au terme de cette évolution qui n'a pas duré moins de deux siècles, nous ne voyons pas encore que les tribunaux britanniques puissent être compétents ou que les lois britanniques puissent être appliquées en territoires indigènes autrement qu'à titre exceptionnel. Voici venir un acte qui va étendre et régulariser cette compétence : c'est l'acte de 1879, N° XXI, de la Législation de l'Inde. Le préambule en est ainsi conçu : « Attendu que par traités, capitulations, concession, usage, tolérance et autres moyens légaux, le Gouverneur général de l'Inde en Conseil a *pouvoir et juridiction en diverses places au delà des limites de l'Inde Britannique* »; et la section 5 déclare que, pour déterminer en ces diverses places ce pouvoir de juridiction, il suffit d'une notification du Gouverneur général en Conseil, cette notification étant à elle seule une preuve suffisante de l'exactitude de ce qu'elle avance [1].

On pense bien que le Gouvernement britannique est trop prudent pour faire un usage indiscret de cette faculté, qui pourrait devenir exorbitante. Dans les négociations qu'il engagea à ce sujet avec l'État de Bhopal, dans les circonstances que j'ai citées plus haut, il invoqua, pour introduire la juridiction britannique contre le gré du prince, entre autres arguments, les deux que voici : 1° la juridiction qu'il s'était, par le traité de 1818, interdit d'introduire dans l'État, est la juridiction ordinaire sur tous les sujets de l'État; 2° le prince s'est, par traité, engagé à agir d'accord avec le Gouvernement britannique en *coopération subordonnée*; cette coopération, on la lui demande pour l'organisation d'une meilleure justice. Il suffirait au Gouvernement d'invoquer cette clause, qui se trouve explicitement ou implicitement dans tous les traités, pour étendre partout la juri-

1. La question est plus embrouillée que je ne l'indique au texte; je suis obligé, ne pouvant entrer dans tant de détails, de donner une formule courte et forcément un peu inexacte.

diction britannique. En fait, il en use avec modération, et voici à peu près les règles que, d'après la pratique actuelle, on peut formuler.

Les lois britanniques sont applicables dans les États protégés : sans aucune condition ni réserve, aux sujets de la Reine, quels qu'ils soient, Européens, étrangers autres qu'Indiens, ou enfin Indiens de la Couronne, en quelque territoire que ce soit. Elles y sont applicables à toute autre personne : 1° quand un traité le permet formellement; 2° quand le chef ou l'État indigène le veut ainsi; quand, dans la législation britannique, il a adopté et introduit certaines lois (qu'il lui a même été loisible de modifier), exemple : le Punjâb a adopté le Code pénal et les Codes de procédure civile et criminelle de l'Inde; 3° pendant la durée de la minorité ou de l'incapacité du prince, auquel cas c'est la règle britannique qui est substituée à la règle indigène.

A quoi il faut encore ajouter d'autres circonstances qui motivent l'application de la juridiction britannique dans les États indigènes : 1° les nations civilisées d'Europe et d'Amérique demandent que leurs nationaux soient soumis à une juridiction qui offre de suffisantes garanties, et, en conséquence, il faut, sinon dans tous, au moins dans beaucoup d'États indigènes, instituer des tribunaux britanniques; 2° dans chaque État, la direction des affaires extérieures est confiée à un résident britannique, et ce résident doit avoir juridiction dans sa résidence; 3° enfin, il est certaines matières d'intérêt commun qui ne peuvent être soumises qu'à une juridiction partout identique, laquelle, dans l'Inde, ne peut être que la juridiction britannique : ce sont, par exemple, les chemins de fer, les postes et télégraphes, le commerce, la monnaie et enfin les affaires concernant l'armée et ses cantonnements.

La juridiction britannique, dans ces derniers cas, se justifie aisément : de hauts intérêts sont engagés : la défense de l'Inde, la sûreté des passagers, le développement même du commerce. Ne faut-il pas, par exemple, — et ceci rappelle l'*inter state commerce act* des États-Unis — que les bagages et marchandises puissent être enregistrés au point de départ pour toute destination, quand bien même ils traverseraient huit, dix États différents?

La juridiction britannique sur les chemins de fer fut d'abord instituée par la législation locale dans les conditions que voici. On décidait de construire une ligne se dirigeant par tels points : tous

ces points, toute la voie, l'emplacement des stations, etc., passaient de la juridiction de l'État indigène sous celle de la Compagnie, en vertu d'un acte de la législature, par exemple : un acte du Conseil de Bombay, de 1862. Mais cela avait bien des inconvénients : pour la moindre difficulté, déplacement d'une partie de voie, déplacement d'une station, il fallait un acte nouveau de la législature, qui fît sortir de la juridiction britannique le territoire ainsi abandonné par le chemin de fer et le retransférât au prince indigène. Aussi, on en vint à un autre système : le Gouverneur général en Conseil se fait aujourd'hui céder par l'État indigène les pleins pouvoirs de juridiction et d'administration sur le futur chemin de fer, quel que doive être son tracé; puis il lui fait savoir quels territoires lui sont nécessaires, quelles lois seront appliquées, quels tribunaux seront institués, etc.

Que les cantonnements de l'armée doivent aussi être soumis à la juridiction britannique, cela est évident. La valeur d'une armée dépend, dans une large mesure, de la solution donnée à certaines questions accessoires qui n'intéressent ni l'armement ni la discipline. L'hygiène, par exemple : il importe que des mesures soient prises pour préserver, s'il est possible, les soldats de maladies contagieuses; ou encore la tempérance : le Gouvernement a le désir naturel de réglementer la vente de l'alcool dans les environs du cantonnement, etc. En vertu de ses pouvoirs souverains, le Gouvernement britannique a décidé que, sur le cantonnement et les alentours du cantonnement, la juridiction britannique existe de plein droit, par le seul fait de l'existence du cantonnement, et le prince indigène n'est consulté sur aucune mesure. Mais cette même juridiction cesse immédiatement dès que le cantonnement est déplacé; le territoire qu'il occupait revient *ipso facto* sous la juridiction du chef indigène, sans qu'il soit besoin d'un acte spécial de la législature.

En matière de commerce, la Compagnie, dès 1857, avait posé le principe qu'un État indigène ne pourrait à son gré élever les droits de transit. C'est là un exercice de la prérogative impériale : l'usage l'a généralisé et étendu à presque tout ce qui intéresse le commerce.

Enfin, en matière monétaire, il y a aussi application de la juridiction britannique. Non pas que le Gouvernement britannique ait institué une monnaie unique pour toute la péninsule, mais : 1° Il a réclamé le contrôle des monnaies défectueuses; en 1834, par exemple, on avait constaté à Bombay la présence de beaucoup de pièces

usses : le Gouvernement fit fermer la monnaie de Janjira; 2° Il a nsuite fait décider que les hôtels des monnaies ne pourront être ablis que dans les capitales des États indigènes, sous la surveillance et la responsabilité du prince, et ne pourront fabriquer de monnaies que dans la mesure de ses besoins; 3° Enfin, il a décidé que les hôtels des monnaies, une fois fermés, ne pourront plus être rouverts.

Tels sont les sujets d'intérêt impérial qui, même en territoire indigène, sont placés sous la juridiction britannique.

En somme, le gouvernement britannique a évité d'appliquer par toute la péninsule une loi uniforme, comme il a évité d'exercer partout une administration uniforme. Il a voulu concilier le désir des princes, si attachés aux coutumes locales, et les nécessités de l'empire, si intéressé à une bonne législation et à une bonne administration de la justice. A cause de cela, il est assez difficile de dire en gros quelle législation est applicable aux diverses parties de l'Inde : chaque année, les gazettes officielles des diverses provinces et gouvernements renferment des milliers de pages indiquant les lois applicables dans chaque État.

De même, il serait difficile de prétendre caractériser d'un seul mot le régime du protectorat tel qu'il fonctionne aux Indes. Parmi les États protégés on rencontre des régimes qui n'ont entre eux de commun que le nom. Les uns sont soumis à un contrôle étroit qui donne à l'État protégé l'apparence presque d'un district britannique; d'autres ne sont soumis qu'à une vague souveraineté; d'autres, enfin, sont liés au gouvernement britannique par des traités si lâches qu'ils ne sont tenus qu'à la simple obligation de lui prêter assistance quand il est attaqué par un ennemi non provoqué. De plus le régime du Protectorat varie, dans chaque État, avec les talents et le caractère du *political officer* chargé de consulter le prince indigène.

Beaucoup de ces États occupent, comme cela se voyait autrefois dans notre droit féodal, des situations double et triple : par exemple, le chef de Umetha; il relève de l'agence de Mahikantà, comme simple propriétaire (Zamindar) en ce qui concerne Umétha et quatre autres villages, et comme chef souverain d'un domaine indépendant, en ce qui concerne sept autres villages. Lewis C. Tupper cite encore un chef qui tient ses États à un triple titre; c'est le chef des Tanaolis, nabab de Amb, dont les États sont situés à

cheval sur l'Indus. Par delà l'Indus, il occupe Amb : il est, avec l'Angleterre, en état d'alliance subordonnée; c'est alors un gouverneur d'un *non-regulation district*; en deçà de l'Indus, il gouverne, comme un patriarche, son domaine de Tanawal : c'est alors un chef féodal; enfin, dans une autre portion, il a des droits sur la terre comparables à ceux d'un *assignee* du Punjab.

Ces exemples permettent de comprendre toute la souplesse de l'organisme créé par les Anglais. Le mot unique *protectorat*, de qui l'on ferait dériver toute une réglementation uniforme, n'apparaît pas dans un très grand nombre de traités et beaucoup de princes l'ignorent. Les Anglais se sont peu souciés de l'uniformité dans les textes des traités et dans les conditions des princes : il leur a suffi de se décharger de l'administration directe de toute une partie de l'Inde et toutefois de garder sur cette partie leur influence indirecte.

§ 4. — Les avantages du Protectorat.

Maintenant qu'au moins dans les grandes lignes, nous connaissons les obligations réciproques du gouvernement et des princes, tâchons de nous faire une opinion sur ce régime du protectorat [1].

Il ne peut pas nous échapper que, si souple que soit le régime, si variées que soient les formes qu'il affecte aux Indes, néanmoins, il a certains traits distinctifs qui le différencient de tous les autres procédés de gouvernement des peuples indigènes. Remarquons aussi que, après bien des variations dans le but à atteindre, bien des tentatives et des expériences, ou bien simultanées ou bien successives, dans les moyens à employer, les Anglais, après deux siècles d'hésitation, ont fini par aboutir et par s'en tenir au protectorat. Plus d'annexion, plus de traités d'alliance; mais le protectorat; et le protectorat, avec une préférence si marquée que l'on a vu, plus d'une fois, un territoire annexé au domaine britannique restitué à ses princes d'origine et placé au nombre des États protégés. Depuis 1860, on ne citerait que bien peu d'exceptions à cette règle. En 1885, lord Dufferin a annexé la Birmanie au lieu d'en faire un État protégé; ce n'est pas de gaieté de cœur, c'est par nécessité; c'est qu'ayant étudié la situa-

1. Notons le double sens de ce mot : protectorat. Il signifie deux choses : 1° l'existence dans la péninsule d'un vaste territoire (*native states*) soustrait à la domination britannique directe et confié au gouvernement et à l'administration indigène (*native rule*) sous le contrôle britannique; 2° ce contrôle lui-même, les règles qui le guident et les procédés qu'il emploie.

on, il a vu que tout lui manquait pour édifier un protectorat; il n'y vait ni prince, ni dynastie, ni aristocratie : il a fallu gouverner irectement, c'est-à-dire annexer. On n'a pas eu le choix. Si le choix ût été possible, il eût porté sur le protectorat. Pourquoi cette préirence que le gouvernement britannique accorde au protectorat? 'est ce que je voudrais chercher ici.

Les Anglais ont trouvé à maintenir les *native states* en États indéendants et protégés, au lieu de les annexer, une double série 'avantages : les uns d'ordre politique, les autres d'ordre administratif. Parlons d'abord des avantages d'ordre politique.

Ces avantages apparaissent et en temps de paix et en temps de uerre. En temps de paix, les États indigènes remplissent à l'égard u territoire britannique l'office d'une soupape de sûreté à l'égard l'une chaudière. La règle britannique froisse beaucoup d'indigènes; l y a là, comme ailleurs, des mécontents : patriotes (s'il en reste), eligieux intransigeants, ambitieux. Ils forment une minorité, sans loute, et une minorité peu considérable, mais qui ne laisserait pas le créer des ennuis aux Anglais, s'il n'y avait là, à portée de la nain, les territoires indigènes, où ces impatients de la domination étrangère peuvent trouver un refuge. Restés dans l'Inde britannique, l faudrait à leur humeur inquiète des complots et des séditions; réfugiés en territoire indigène, où ils sont d'ailleurs surveillés, ils se contentent de déclamer ou de former des élèves, purs déclamateurs comme eux : ils cessent d'être dangereux. Voilà l'utilité politique les États indigènes en temps de paix; la voici en temps de troubles.

Leur disposition géographique a été calculée pour qu'ils servent en quelque sorte de brise-lames contre la tempête. Grâce à eux, qui fragmentent, en s'interposant, l'étendue britannique, le gouvernement britannique n'a plus à redouter une de ces vagues irrésistibles qui, parties d'un bout de l'empire, arrivent à l'autre bout sans avoir été rompues ou retardées et emportent tout avec elles; l'effort en a été divisé et la puissance amoindrie. Ce n'est pas tout. Ces princes, maîtres chacun de son État, n'ont pas une même volonté, ne subissent pas une impulsion unique. Leur humeur, leur intérêt les poussent en sens opposés. On l'a bien vu en 1857 : c'est l'indécision et la conduite contradictoire des princes protégés qui a sauvé la domination britannique. Pour ces raisons, le maintien des *native states* apparaît comme un expédient politique d'une grande sagesse.

Sur le terrain de l'administration, le *native rule*, l'administration indigène apparaît comme un procédé d'une grande efficacité. Elle

est plus populaire; elle parle aux yeux, par un cérémonial que l'Européen juge insupportable et qu'il écourte; elle a des procédés administratifs moins rigoureux et que nous jugeons moins justes, mais qui sont plus conformes aux idées de la population indigène; elle respecte les préjugés, notamment celui de la naissance, qui, chez les indigènes, qualifie pour les hauts emplois, tandis que chez nous c'est le mérite; elle tient compte davantage des sentiments religieux, de leur violence et de leurs exigences, tandis que l'Européen a le grand tort d'être indifférent ou tolérant; elle évite les changements fréquents de fonctionnaires, qui sont ce que l'indigène redoute le plus; enfin, elle s'en tient moins au texte rigoureux des lois et davantage à l'équité ou à ce qu'on appelle ainsi et qui n'est souvent que le respect des droits mal acquis. Voilà en gros les avantages de la règle indigène — *native rule* — tempérée par le contrôle britannique. Il n'est pas nécessaire d'insister sur chacun d'eux; mais on peut les grouper autrement que nous ne venons de faire et laisser ainsi apparaître une utilité parfois insoupçonnée.

A cette combinaison de l'administration indigène et du contrôle britannique, on peut assigner une triple utilité :

1° Tout d'abord elle permet l'éducation progressive des princes sur le terrain de l'administration. En 1867, quand il s'agit de désannexer l'État de Mysore et de le confier de nouveau au gouvernement de ses princes, Lord Cranborne et Sir Stafford Northcote exprimèrent tous deux, devant la Chambre des communes, avec une grande force, cette idée, que le maintien des États indigènes contribue à la stabilité de la domination britannique, par cette raison qu'il prépare l'éducation d'hommes d'État chez les princes indigènes. Souvent, en effet, les princes, se sentant aujourd'hui surveillés dans leur conduite et ne pouvant espérer garder le pouvoir et le transmettre à leurs descendants que si cette conduite est habile et fructueuse, prient le gouvernement britannique de mettre à leur disposition des fonctionnaires, qu'on détache de l'administration où ils gardent leur droit à la retraite, des hommes techniques, par exemple, médecins, directeurs d'hôpitaux, chef du service judiciaire, chef du service des finances, qui donnent aux affaires une bonne impulsion et, du même coup, font, en ces difficiles matières, l'éducation du prince. Non pas que le prince devienne jamais capable de diriger lui-même ces services, — ce n'est pas son rôle; — mais il sait, surtout quand il a, comme maintenant cela arrive quelquefois, reçu une éducation soignée, comment ils doivent être dirigés, pour que ce soit bien. Et

la preuve que cette opinion n'est pas sans fondement, c'est que dans le document qui, chaque année, est soumis au Parlement sur l'État de l'Inde, il y avait, en 1896, 48 États dont l'administration était déclarée satisfaisante et digne d'éloges.

2° Après l'éducation des princes, le *native rule*, joint au contrôle anglais, fait lentement, il est vrai, mais sagement et progressivement, l'éducation des peuples. Un Européen y échouerait, à n'en pas douter. Il voudrait aller trop vite; il voudrait d'un coup expliquer trop de choses, tenter trop de réformes. Les peuples ne le comprendraient pas et ne le supporteraient pas. Trop de choses les séparent de nous. C'est M. Julien Weiller, l'ingénieur belge bien connu, qui a dit que rien ne lui paraissait plus difficile que de comprendre les ouvriers et de s'en faire comprendre. Cela est plus vrai encore des indigènes. Plaçons-nous, par exemple, sur le terrain de la justice et de la législation. Dans la plupart des États indigènes, il n'y a pas de lois proprement dites, il n'y a pas de codes. La loi, c'est la volonté du souverain. Les juges sont à sa discrétion, entre ses mains. Les fonctionnaires ne peuvent être traduits devant les tribunaux. C'est seulement dans les États comme Mysore, Baroda, Kolapur, qui, pour cause de minorité ou autre, ont été gouvernés et administrés par des fonctionnaires britanniques, qu'on trouve des corps de loi. Or, comment sont constitués ces corps de lois? Sont-ce les codes anglo-indiens? On pourrait le croire; on devrait l'espérer. Ces codes, destinés et appliqués aux districts britanniques, ont été rédigés par des jurisconsultes éminents qui avaient tenté de tenir compte de la différence des civilisations et du retard qu'a sur la nôtre la civilisation hindoue. On était donc fondé à penser que, faits par de tels hommes, ces codes seraient adoptés par les *native states*, comme conformes à leurs besoins. Or, il n'en fut rien. Ce ne sont que les plus avancés qui ont répondu à cet appel, et non pas en adoptant les codes dans leur entier, mais en choisissant çà et là les parties qui leur paraissaient le mieux leur convenir. Tels sont les corps de lois de Mysore, Baroda, etc. : ils sont une sélection opérée par les États eux-mêmes entre les lois que les Anglais leur proposaient.

Et cela s'explique à merveille : la plupart de nos principes fondamentaux ne sont pas ceux des indigènes. Par exemple, pour nous, c'est un dogme que l'égalité des hommes; ce dogme, les Hindous ne l'acceptent pas. A leurs yeux tout constitue un obstacle à l'égalité : le sexe, la condition sociale, la nationalité; l'homme et la femme, le brahmane et le balayeur, le Rajput et le Chumar ne peuvent être

égaux devant la loi; un brahmane a droit à vingt fois plus de bonheur qu'un autre homme; si l'égalité pouvait exister quelque part, ce serait non pas parmi les hommes entre eux, mais entre les villages, les tribus, etc., en un mot, entre les unités sociales.

Autre exemple : nous, Européens, dans le contrat d'hypothèque, les deux parties nous paraissent également respectables : entre celui qui prête son argent et celui qui engage sa terre, nous n'avons point de préférence. Or, toute l'opinion indigène proteste contre cette égalité. L'Hindou voit avec regret et avec crainte que la terre réponde pour la dette. Autrefois on ne connaissait que la dette personnelle : la terre ne répondait point pour l'homme; elle risque maintenant de passer des mains des terriens aux mains des commerçants. Celui qui connaît le mieux la chicane va pouvoir dépouiller l'autre, en invoquant des prescriptions, des exceptions, qui rappellent les exceptions de droit strict des Romains. De là, un malaise général, un mécontentement, parfois des troubles. Dans le Deccan, il a fallu faire une *insolvency law*. Rien de tout cela ne serait arrivé, si l'on avait tenu plus de compte des opinions et des préjugés indigènes.

3° Il est permis de croire que la domination d'un prince indigène, si elle recourt à des procédés moins savants que le gouvernement direct britannique, repose sur une base plus sûre : la présence d'un prince de même race, la coopération à l'administration des principaux du pays, etc. Il est vrai que souvent le prince n'est ni de la même race que ses sujets, ni de la même religion; il est vrai aussi que l'antiquité et l'illustration de la dynastie ne sont plus des éléments si considérables depuis que la reine d'Angleterre — cette nouvelle venue, pour ne pas dire cette parvenue — a été proclamée impératrice des Indes. Mais la coopération des grands a une haute portée. La naissance est aux yeux des indigènes d'un prix inestimable; nous, Européens, nous donnons les places au mérite; l'indigène s'en soucie moins que de la naissance. Il aime à obéir à une aristocratie. A ces éléments de force de l'administration indigène, joignez-y celui-ci : sa partialité. Le fonctionnaire britannique est facilement impartial; le prince, par sa famille, par sa religion, par ses préférences même est porté à la partialité. Et cette partialité est une force : elle lui donne des partisans; à côté de ceux qui l'attaquent, il y a ceux qui le défendent. Dans les territoires d'administration britannique, il n'y a pas de parti indigène pour défendre cette administration quand on l'attaque; et la presse n'a pas d'autre rôle que de critiquer : cela lui vaut des abonnés.

§ 3. — Conditions auxquelles le protectorat peut s'établir et durer.

Nous avons vu les origines du protectorat aux Indes et l'utilité que les Anglais en attendent. Au cours de la longue période qui va de leur premier établissement presque jusqu'à nos jours, ils s'en servent successivement pour se couvrir contre les ennemis du dehors, puis pour réserver et préparer l'avenir, en plaçant un territoire sous leur influence exclusive, plus tard pour dominer le gouvernement de ce territoire et le plier à ses vues, le subordonner à sa politique, enfin pour agir sur l'administration du pays. Aujourd'hui que le gouvernement britannique est, depuis longtemps, le pouvoir incontesté qui domine de haut toute l'Inde britannique (*paramount power*), il ne demande plus au protectorat qu'un double service : 1° protéger, défendre ses frontières (protectorat-frontière de l'Afghanistan, du Bélouchistan et de certains États laotiens ou shans), et 2° en vue d'améliorer la condition des peuples ou de servir les intérêts généraux de l'Empire, contrôler l'administration des princes indigènes.

Le protectorat n'est pas une invention de toutes pièces. Il a été emprunté à l'expérience *rudimentaire* de certains devanciers : la cour de Delhi et les Français dans l'Inde du sud, et il est d'autre part, le terme d'une longue évolution, ayant été successivement perfectionné par la pratique du *Ring-Fence*, de l'*alliance subsidiaire*, et du protectorat lui-même qui, de protectorat de domination qu'il était au début, est arrivé à être un protectorat de contrôle. Enfin il n'est, pour les Anglais, ni un système rigide uniformément appliqué partout, ni un expédient indispensable, auquel il n'est permis en aucun cas de renoncer. A diverses reprises, même dans les temps contemporains, au protectorat, ils ont préféré l'annexion ; et à l'inverse, ils sont revenus de l'annexion au protectorat. Toutefois, dans l'ensemble, surtout depuis la révolte de 1857 et de la formelle promesse de la Reine qui en a été la conséquence, ils semblent avoir adopté la règle suivante : ne plus annexer, protéger; mais en protégeant, surveiller l'administration des princes pour améliorer la condition des peuples.

Et les raisons qu'ils ont eues de s'en tenir au protectorat semblent avoir été les suivantes : 1° le protectorat, cette indépendance relative, rassure les princes; 2° le protectorat constitue, dans la masse de l'Inde, parmi les possessions britanniques, des enclaves qui

brisent l'unité de territoire, et, parmi les princes, des États distincts et isolés, ayant tous, par le fait des traités, une position différente les uns des autres, qu'il ne peut leur venir à l'idée de se sentir solidaires et d'agir comme s'ils l'étaient; 3° l'administration indigène, sous l'autorité des princes protegés et le contrôle du gouvernement britannique, a une efficacité incontestable, en fait supérieure à toute autre, à la fois pour connaître les sentiments vrais des peuples et y donner satisfaction et pour préparer l'éducation politique des princes indigènes; 4° il n'y a pas et il semble qu'il n'y aura jamais aux Indes assez d'intérêts européens engagés pour nécessiter le gouvernement et l'administration directs des Anglais. l'Inde, déjà très peuplée, n'aurait que peu de terres disponibles pour une abondante immigration européenne, et le climat décourage d'avance l'effort physique de l'Européen; 5° enfin l'immense territoire — les trois cinquièmes de la péninsule — soumis actuellement à l'administration directe des Anglais est déjà une charge assez lourde sans qu'on ait le désir de l'appesantir encore.

Nous voyons bien, à cette énumération, les raisons qu'ont eues les Anglais de maintenir le protectorat et de ne pas se laisser aller à le remplacer par l'annexion; mais comment y ont-ils réussi? les Romains ont, eux aussi, conquis la moitié du monde, ils ont débuté par l'administrer selon des procédés qui rappellent le protectorat et ils ont fini par l'annexer . Les Français aussi se servent du protectorat, et cependant on sent, dans l'opinion du monde politique, d'une part, et dans l'emploi de certains procédés du gouvernement, d'autre part, que le protectorat ne leur semble être qu'une étape, qu'un arrêt, sur la route qui mène de la conquête à l'annexion. Pourquoi le protectorat, qui n'a pas duré, qui ne semble pas devoir durer ailleurs, dure-t-il aux Indes anglaises? A notre avis, parce que les Anglais ont rencontré des circonstances et réalisé des conditions qui lui permettent de durer.

Le protectorat semble ne pouvoir exister et ne pouvoir durer que :

1° Là où il y a une énorme supériorité numérique d'indigènes en face d'une faible minorité d'Européens;

2° Là où il y a une ossature de gouvernement indigène sur laquelle l'Européen peut asseoir et appuyer le protectorat;

3° Là où ce gouvernement indigène est, soit par lui-même, soit par ses influences, assez vivant et assez puissant pour faire redouter à l'Européen de changer, un peu à l'étourdi et au gré de son caprice

ou même de ses intérêts, les conditions de l'accord intervenu, c'est-à-dire d'affaiblir rapidement ou graduellement le protectorat pour y substituer le gouvernement direct;

4° Là où le protecteur a su former et maintenir un corps de fonctionnaires européens, capables de pratiquer le protectorat, ce qui est une toute autre chose et une chose plus difficile que d'administrer directement, parce que cela implique le respect de ce qui est faible et parfois même de ce qui est ridicule, en même temps que le maintien de formes derrière lesquelles peuvent s'abriter la ruse et la duplicité indigènes;

5° Là enfin où le protectorat n'est pas pressé et contrarié dans son action par un gouvernement métropolitain, soumis à l'opinion, sujet aux fluctuations des partis, et impatient de résultats hâtifs, quoique parfois peu durables.

Ces conditions, au moins presque toutes, se sont bien rencontrées et se rencontrent très bien chez d'autres que les Anglais. Elles se sont rencontrées, par exemple, chez les Romains; pourquoi les Romains ont-ils fini par s'annexer le monde? Au début, les Romains se font une ceinture de rois alliés et ils imposent aux États conquis une constitution politique; cela, c'est du pur protectorat; les Anglais aux Indes n'ont pas fait autre chose. Mais bientôt les Romains vont plus loin; ils imposent aux peuples des lois administratives (*leges datæ*): ils établissent de nombreuses colonies romaines au cœur même des territoires étrangers; ils fondent des municipes, ils délivrent des chartes aux municipalités; ils interviennent dans l'administration de la justice; ils substituent la langue latine à la langue indigène; ils imposent partout la monnaie romaine; ils établissent partout leurs préfets et leurs magistrats. Et alors, ayant touché à tout, ayant, par amour de l'unité de système, tout altéré et tout stérilisé de ce qui était avant eux, ils sont conduits à recréer tout de toutes pièces; le gouvernement indigène s'effondre, ils rebâtissent un gouvernement nouveau; et n'ayant pas su protéger, ils annexent.

JOSEPH CHAILLEY-BERT.

A PROPOS DES AFFAIRES DE CHINE[1]

(1895-1899)

On parle beaucoup, dans les discours *inter pocula*, du partage éventuel de la Chine. On parle beaucoup, dans les notes diplomatiques, du maintien de son intégrité; et ce n'est pas pour elle une moindre menace. Il n'est pas de jour que les télégrammes n'apportent des nouvelles alarmantes : quelque démonstration d'une Puissance sur une baie ou un archipel, quelques troubles dans les provinces, quelques massacres de missionnaires. Il semble que ce soit chaque fois le coup de grâce. Et cependant la Chine demeure. Les Puissances qui se pressent autour de son chevet d' « homme malade » avec des visages anxieux d'héritiers s'aperçoivent que le moribond met à mourir une résistance sournoise et obstinée. La Chine réagit contre l'envahissement de l'Occident d'une manière que nous sentons bien, mais que nous n'expliquons guère, car rien n'est obscur pour nos esprits européens comme la mentalité complexe des races jaunes. Résignons-nous donc en ce conflit à ne connaître réellement qu'une des parties engagées, et essayons tout au moins, s'il

1. Bibliographie : Livres Jaunes (Affaires du Haut Mékong, 1893; du Siam et du Haut Mékong, 1896; de Chine, 1894-1898). — Livres Bleus, notamment : *Correspondance concerning the affairs of China*, 1899. — *Diplomatic and Consular Reports* : MM. Byron Brenan, Bourne, Archibald Little. — *Siberia and the great Siberian Railway*, publié à l'occasion de l'Exposition de Chicago, Pétersbourg, 1893. — *La mission lyonnaise d'exploration commerciale en Chine* (1895-1897). — Archibald Colquhoun : *Across Chryse*, 1883. — J. Silvestre : *La politique française en Indo-Chine*, 1896. — Lieutenant Sauvage : *La guerre sino-japonaise*. — Villetard de Laguérie : *La Corée indépendante, russe ou japonaise*. — René Pinon : Qui exploitera la Chine? (*Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1897.) — Pierre Leroy-Beaulieu : Le Problème chinois (*Revue des Deux Mondes*) et Divers dans l'*Économiste français*, 1899. — Mark B. Dunnel, *Our Policy in China*. — Général James W. Wilson : *America's Interests in China*. A. Colquhoun : The Far Eastern Crisis (*North American Review*), 1897-1898. — Alexis Krausse : The British record in China (*Fornightly Review*). — Maurice Courant : Les Associations en Chine (*Annales des Sciences Politiques*, janvier 1899), etc. — Correspondances du *Temps* et du *Times*. — Journaux français et anglais d'Extrême-Orient. — Cartes : Bretschneider, Friquegnon, Brenier, Scullort. — Map of the *Daily Mail*.

est possible, de noter les attitudes observées par l'Europe dans son duel avec le Céleste Empire.

Ce n'est pas le lieu de rappeler ici avec détails les événements qui ont précédé la guerre sino-japonaise. Le plus remarquable est assurément la marche d'approche de la Russie. Du jour où cette Puissance a connu, par des explorations scientifiques, les richesses de la Sibérie, elle a compris qu'elle n'en pourrait rien faire tant que ses plaines n'auraient point de communications entre elles et d'accès direct sur la mer libre. C'est à leur assurer ces biens nécessaires que la politique russe s'est employée depuis un demi-siècle avec une continuité de desseins et une sûreté de méthode qui ont conduit son entreprise comme une expérience de laboratoire. Son despotisme éclairé, qui prenait soin de s'entourer de toutes les compétences, a eu la rare fortune de pouvoir faire concourir à la même œuvre les forces réunies d'une nation immense. C'est ce qui explique les succès par lesquels la Russie a obtenu sans combat, sans autre intimidation que le respect qu'inspirait sa masse, l'abandon de la région de l'Amour et du Littoral (Traités d'Aigon, 1857; et de Pékin, 1860) jusqu'à la frontière de Corée. L'île de Sakhalin a été échangée le 20 avril 1875 avec le Japon contre les Kouriles, sans qu'on sache bien ce que le Japon a pu gagner à ce marché. Enfin des émigrants étaient appelés en foule en Sibérie et le 12 mai 1891 le tsar posait à Vladivostock la première pierre des bâtiments du Transsibérien.

L'Angleterre s'était assez peu inquiétée de la marche silencieuse des Russes vers la frontière chinoise et vers la mer. Elle s'habituait à considérer le commerce de la Chine comme son bien, ayant d'ailleurs à cet égard, à défaut de titres réels, une sorte de possession d'état. La compagnie des Indes orientales, jusqu'en 1834, avait joui d'un véritable monopole, et plus tard les traités de Nankin (24 août 1842) et de Tien-Tsin (1858-60) avaient donné de grandes facilités à son commerce par l'ouverture des ports, puis par l'organisation européenne du service des douanes chinoises dont elle avait su prendre la direction; grâce à son habileté, le directeur de ce service, sir Robert Hart, était devenu le conseiller écouté du Tsong-li-Yamen et l'intermédiaire à poste fixe entre le monde politique chinois et le gouvernement anglais.

Les premières alarmes de l'Angleterre naquirent lors de la conquête du Tonkin par la France, à laquelle répondit aussitôt l'occu-

pation de la Birmanie. (De même, en 1886, les Russes ayant mis la main sur Port-Lazareff, en Corée, les Anglais s'installent à Port-Hamilton.) La France, ne trouvant pas dans le Mékong, coupe par intervalles de dangereux rapides, la voie de pénétration en Chine qu'elle souhaitait, avait pris position sur le Fleuve Rouge. Mais cet établissement semblait plutôt devoir l'éloigner pour longtemps de la Chine, du moins au point de vue commercial, les autorités de la frontière encourageant sous main les pirates qui infestaient notre possession, leur accordant même un refuge sur le territoire de l'empire, et rendant toute transaction sérieuse impossible.

En 1894, une nouvelle Puissance entrait en scène. Après s'être mis avec une espèce de fureur à l'école de l'Europe, le Japon était parvenu en quelques années à la plus brillante fortune et brûlait de faire ses preuves. La Chine tendait vers lui une sorte de promontoire, la Corée, sollicitation continuelle à descendre sur la « grande terre ». Il y débarqua donc, et sut si bien embrouiller les choses qu'enfin la guerre éclata, et lui permit de gagner les victoires si désirées.

I

L'Europe avait assisté sans déplaisir aux premières armes de son élève. C'était une bonne fortune pour elle de pouvoir se renseigner à si peu de frais sur la valeur de ses propres canons et des cuirasses de ses navires. Elle y apprit ce que ne lui auraient jamais appris les grandes manœuvres les mieux dirigées : les effets de l'artillerie dans le combat, les nécessités nouvelles de la tactique navale, les perfectionnements à apporter au service toujours délicat du transport des vivres et de l'évacuation des blessés. Elle se payait ainsi du prix de ses leçons. Après quoi elle calma les courages émus et s'occupa de prendre elle-même ses sûretés.

Nul ne se souciait en effet de voir les Japonais s'établir en Chine, d'autant plus qu'ils ne cachaient pas leur intention, de devenir ses éducateurs, et de diriger cette éducation dans un sens nettement hostile à l'influence politique, sinon à l'influence intellectuelle de l'Occident. Déjà, au moment où l'armée victorieuse du général Nodzu allait entreprendre la marche sur Pékin, les conseils des Puissances avaient déterminé le Tsong-li-Yamen à demander, et l'avaient aidé à obtenir l'armistice du mois de mars 1895. Mais lorsque l'on connut que, par l'article II du traité signé le 17 avril à

Simonosaki, le Japon était autorisé à prendre position dans la presqu'île de Liao-Toung, à occuper Port-Arthur, Talien-Ouan et une bande de territoire allant de Port-Arthur au Yalou, un mouvement se dessina en Europe pour prévenir les éventualités fâcheuses qu'une telle occupation donnait lieu de redouter.

La Russie était directement atteinte. En quête, pour son Transsibérien, d'un terminus sur la mer libre, elle n'avait pas encore trouvé de port satisfaisant. Il ne fallait pas songer à Nicolaïevsk. Vladivostock même, sur lequel on avait fondé de si grandes espérances, était, la moitié de l'année, encombré par les glaces. Port-Lazareff, Fousan, Gensan se trouvaient situés en Corée. On devrait les disputer au Japon. Si donc le mikado s'installait au Liao-Toung non seulement il privait les Russes de Port-Arthur, qui depuis quelque temps leur semblait devoir être le véritable point d'arrivée de leur chemin de fer, mais encore il les évinçait de la mer libre, de la Corée, déjà à demi japonaise, et qui le serait entièrement quand elle serait encadrée par les possessions du Nippon, et enfin de la Mandchourie méridionale. L'œuvre patiemment conduite depuis quarante ans risquait d'être compromise.

La France, moins directement intéressée que la Russie, était liée à elle par son alliance, alliance que fortifiait en Extrême-Orient une sorte de parallélisme de situation géographique, politique et économique. Elle avait tout lieu de craindre en outre, comme l'expliquait à la tribune du sénat M. Hanotaux, le 31 mai 1895, que l'installation des Japonais en Chine ne fût le signal de la dislocation de cet empire, et elle n'était point tentée de prendre sa part des responsabilités d'une telle aventure. Enfin, elle ne désespérait pas, en prêtant son concours au gouvernement de Pékin, d'amener une détente des relations entre les deux pays et une reconnaissance loyale de notre établissement sur le Fleuve Rouge.

L'Allemagne se joignit à la Russie et à la France. L'empereur Guillaume II s'était ému des périls que pouvait susciter la question chinoise. Il était au reste depuis un certain temps en coquetterie avec le tsar. Il lui sembla peut-être aussi qu'il y aurait quelque avantage à faire montre, à la faveur de son adhésion au groupement franco-russe, d'un rapprochement officiel avec la République (ce ne fut pas un médiocre succès pour notre diplomatie d'avoir rendu tolérable à l'opinion la pensée d'une entente de cette nature), et qu'il serait habile d'amortir par la seule présence d'un tiers l'effet que n'eût pas manqué de produire la première manifestation

publique de la nouvelle alliance. L'événement a démontré d'autre part qu'il avait sur le rôle réservé à l'Allemagne en Chine plus d'une arrière-pensée.

Les trois Puissances, dans des notes séparées, mais d'inspiration identique, conseillèrent donc au gouvernement du mikado de revenir sur le traité qui lui avait été consenti et de rétrocéder la presqu'île de Liao-Toung avec Port-Arthur. Le Japon essaya de composer, proposant de rendre le Liao-Toung et la bande de territoire allant jusqu'au Yalou, mais de garder Port-Arthur. C'était précisément le point auquel on tenait le plus : Port-Arthur a une importance stratégique et politique de premier ordre. Il y eut à ce moment à Tokio des heures difficiles. Il est toujours malaisé d'arrêter un victorieux, et le populaire manifestait violemment contre la Russie. Celle-ci ne semblait pas disposée à reculer devant un conflit. On a raconté que l'amiral de la Bonninière de Beaumont, qui commandait à cette époque notre escadre en Extrême-Orient, fut un moment le maître de la paix et de la guerre. Sollicité par les amiraux russes Tyrtof et Makarof, il sut temporiser à propos, et sa diplomatie sauva peut-être les Puissances d'une collision générale. La crise s'apaisa par la renonciation du Japon, qui abandonna le Liao-Toung et Port-Arthur en échange d'une indemnité de 30 millions de taëls kuping; mais il gardait Formose et les Pescadores, obtenait la reconnaissance de l'indépendance de la Corée, le versement d'une indemnité de guerre de 200 millions de taëls kuping (environ 800 millions de francs), payable à échéances déterminées, avec faculté pour la Chine de se libérer à un moment quelconque, en tout ou en partie, la concession d'avantages commerciaux et du traitement de la nation la plus favorisée, l'ouverture au commerce de divers ports, l'ouverture à la navigation à vapeur du Haut Yangtse, de la rivière de Wou-Soung et d'une partie du Grand Canal impérial.

Enfin il devait occuper temporairement Oueï-haï-Oueï, comme gage du paiement de l'indemnité de guerre. La place serait évacuée après le dernier versement de cette indemnité.

II

Le traité de Simonosaki n'a pas ouvert la question chinoise. Elle existait depuis longtemps. On peut même dire que les modifications territoriales qu'il apportait en affectèrent relativement assez peu l'économie. Mais, tandis qu'elle avait été jusqu'alors une question

de tout repos, dont on pouvait avec un peu de bonne volonté ajourner indéfiniment la solution, elle prenait désormais un intérêt immédiat et aigu, par suite de l'apparition d'un concurrent nouveau, qui se trouvait être un concurrent pressé.

On se hâta de le prévenir, et dès le lendemain de la guerre sino-japonaise la France et la Russie obtenaient la récompense de leurs bons offices.

Par un traité signé en octobre 1895, et ratifié en 1896, le tsar s'engageait à aider la Chine à remettre en état et à fortifier Port-Arthur et Talien-Ouan. Il obtenait, avec le libre usage de la rade de Port-Arthur, le droit d'y avoir un dépôt de charbon, de vivres, d'armes et même de troupes en temps de guerre.

M. Pierre Leroy-Beaulieu a démontré [1] que la conséquence la plus fâcheuse pour la Chine des défaites que lui avait infligées le Japon fut l'aggravation de sa dette extérieure, au service de laquelle ses seuls revenus dignes de confiance, les recettes des douanes impériales, étaient désormais impuissants à suffire. Elle fut donc contrainte de chercher d'autres gages à offrir aux prêteurs étrangers. Elle leur concéda des mines et des chemins de fer, et, en acceptant leur contrôle, elle accepta aussi leur commerce et leur politique. Par là, d'une manière que le Japon n'avait sans doute pas prévue, la Chine fut ouverte plus réellement à l'influence de l'Europe que par les ports et par les fleuves déclarés ouverts dans les traités.

La Russie montra en cette question financière la même clairvoyance et la même dextérité qu'elle avait montrées pour les acquisitions territoriales. Elle se fit bailleur de fonds sans en avoir de disponibles. Elle ne donna que sa caution, et les banques de Paris lui procurèrent, avec cette garantie, les fonds d'un emprunt de 400 millions à 4 p. 100, qui fit du gouvernement chinois son obligé.

Ce fut encore une habileté de son ministère des finances, collaborateur précieux de son ministère des affaires étrangères, que de déterminer les établissements de crédit de Paris à fournir la plus grande partie du capital et à céder leurs agences à la Banque Russo-Chinoise — dont les seuls actionnaires devaient être Russes ou Chinois. Cette institution, dirigée par le prince Esper Oukhtomsky, permit de réaliser le projet déjà esquissé en 1893, et qui consistait à éviter au Transsibérien un détour vers le nord, par la vallée de l'Amour, en lui faisant traverser la Mandchourie par Tsitsikar et

1. Dans son article « La Chine et les Puissances », *Revue des Deux Mondes* du 1er mars 1899.

Ninguta et en rejoignant à Nikolsk le chemin de fer de l'Oussouri et la route de Vladivostock. Les statuts de la nouvelle ligne, dite de l'Est chinois, furent sanctionnés par le tsar le 16 décembre 1896 et mis en vigueur le 16 février 1897. La Russie obtenait, pendant trente ans à partir de l'ouverture, le contrôle et l'administration du chemin de fer et de tous ceux qui pourraient être construits en Mandchourie. Elle avait en outre l'autorisation de réorganiser les forces militaires dans les provinces chinoises traversées et d'installer des postes pour la sécurité de la voie ferrée. Cette conquête pacifique d'un territoire grand comme l'Angleterre et l'Irlande a été appelée par un écrivain américain « le plus brillant triomphe de la diplomatie de ce siècle ».

La prépondérance russe dans la Chine du Nord était en outre affirmée par le règlement des affaires de Corée. La convention de Séoul (14 mai 1896), puis la convention de Moscou (24 juillet 1896) mettaient fin aux intrigues que la politique brouillonne et cruelle des Japonais avait suscitées dans la péninsule et instituaient un condominium que le Japon partageait cette fois avec un rival de moins bonne composition que la Chine.

La France de son côté s'efforçait d'améliorer sa situation dans la partie méridionale de l'empire.

Elle y poursuivait le double dessein de consolider son établissement et d'obtenir l'accès des provinces chinoises limitrophes par la voie la plus courte et la plus aisée. Cette politique était pour ainsi dire la raison d'être de sa présence au Tonkin. Nous occupions là une position privilégiée, le Tonkin pénétrant comme un coin au cœur même de la Chine méridionale, et la voie rectiligne du fleuve Rouge pouvant mener rapidement aux premières assises du plateau yunnanais.

Mais l'Angleterre convoitait aussi le Yunnan, qu'elle menaçait à l'ouest par la Birmanie. Un de ses plus fameux voyageurs, Archibald Colquhoun, avait indiqué, par Martaban, Moulmein, Xieng-Maï, Xieng-Sen, Xieng-Hong, Se-Mao le tracé du seul chemin de fer de pénétration qui lui parût possible. Le cabinet anglais songea alors à établir sur le Haut-Mékong, entre les possessions françaises du Tonkin et la Birmanie, une zone neutre, plus connue sous le nom d'État-tampon[1], où il pût se réserver plus tard un passage, et il eut

1. Nous ne pouvons que renvoyer pour la question de l'État-tampon et des négociations franco-anglaises de 1893 et 1896 à l'intéressante étude de M. Marcel Paisant : La Question du Mekong, publiée dans les *Annales des Sciences politiques* du 15 janvier 1898.

soin de faire stipuler par la convention sino-birmane du 1er mars 1894 que le Xieng-Hong ne serait jamais cédé à une tierce puissance sans le consentement britannique.

On conçoit dès lors qu'il n'apprit pas sans un vif dépit la signature par M. Gérard, représentant de la République auprès du gouvernement chinois, le 20 juin 1895, d'une convention sino-annamite de délimitation et de commerce qui terminait au Mékong la frontière du Tonkin, en lui laissant les deux Muong-Hou et le territoire du Deovantri. La convention stipulait encore l'installation d'un agent consulaire à Tong-Hing, l'ouverture de Long-Tcheou, Mong-Tse, Ho-Keou, Se-Mao au commerce français et tonkinois, l'adoption d'un régime plus libéral pour les marchandises transitant à travers nos possessions et le prolongement sur Se-Mao de la ligne télégraphique Luang-Prabang, Laï-Chau. L'article VII décidait que les avantages mentionnés seraient exclusifs aux quatre localités, pour éviter qu'une autre Puissance n'excipât de la clause de la nation la plus favorisée. Enfin on lisait à l'article V : « Il est entendu que la Chine, pour l'exploitation de ses mines dans les provinces du Yunnan, du Kouang-Si et du Kouang-Toung pourra s'adresser d'abord à des industriels et à des ingénieurs français... Il est entendu que les voies ferrées, soit déjà existantes, soit projetées en Annam, pourront, après entente commune et dans des conditions à définir, être prolongées sur territoire chinois [1]. » Cette convention était un succès pour MM. Hanotaux et Gérard. Indépendamment des « réserves de l'avenir » auxquelles il était pourvu, elle nous rendait au Tonkin maîtres chez nous. L'abornement de la frontière sino-annamite achevé et complété par un ingénieux règlement de police mixte permit enfin de poursuivre avec succès l'extinction de la piraterie.

Par malheur l'échec de l'État-tampon et l'occupation de Muong-Sing amenèrent la signature de la déclaration du 15 janvier 1896. Les cabinets de Londres et de Paris déclaraient communs aux deux Puissances les avantages obtenus de la Chine dans le Yunnan et le Se-Tchouen par les conventions de 1894 et de 1895. La convention de janvier 1897 complétait la revanche de l'Angleterre en lui accordant, avec quelques avantages de frontière et un consul à Chounning-Fou, le raccordement éventuel des chemins de fer du Yunnan à son réseau de Birmanie, et enfin l'ouverture de la rivière de l'Ouest.

Cette dernière disposition était un coup porté à nos essais de

1. Livre Jaune, Affaires de Chine, 1894-98.

pénétration par le Kouang-Si, où notre diplomatie avait obtenu en faveur de la compagnie de Fives-Lille une concession de construction et d'exploitation de chemin de fer, de Dong-Dang à Lang-Tcheou, arrachée au Tsong-li-Yamen après de difficiles négociations « en raison de cet esprit d'inquiétude que lui inspire toute nouveauté[1] ».

M. Hanotaux était à ce moment revenu au pouvoir. Il demanda aussitôt des compensations : « J'ai dit à Tching-Tchang, écrit-il à M. Gérard, que si vous n'obteniez pas satisfaction je vous autoriserais à quitter Pékin[2] ». Le Tsong-li-Yamen adressa le 15 mars 1897 à notre représentant une note relative à l'inaliénabilité d'Haïnan. Une convention nouvelle, le 15 juin 1897, accordait le prolongement éventuel de la ligne de Lang-Tcheou jusqu'à Nanning et Pe-Se, la confirmation du droit de préférence pour nos ingénieurs et nos industriels dans l'exploitation des mines des provinces limitrophes: enfin l'admission du principe d'une voie ferrée entre la frontière de l'Annam et Yunnan-Sen.

Le cabinet français avait obtenu en outre que la réfection de l'arsenal de Foutcheou, primitivement organisé, puis détruit par des Français, fût confiée cette fois encore à nos nationaux. Il avait exercé avec bonheur son protectorat sur les missions en Chine, réussi à faire réintégrer celles du Koueï-Tcheou, du Thibet Oriental, du Kiang-Si, à supprimer dans les publications officielles les termes injurieux dont on se servait contre les Pères et les catholiques indigènes, exigé l'application loyale de la convention Berthémy et obtenu des réparations pour le meurtre de divers missionnaires. La France avait donc tiré le meilleur parti possible de son intervention à Simonosaki.

III

La troisième Puissance intervenue, l'Allemagne, n'avait encore rien, ou presque rien demandé. On louait déjà son désintéressement. L'événement démontra que si elle hésitait, c'était sur l'objet et non sur le principe d'une annexion. En attendant l'occasion favorable, l'escadre de l'amiral de Diederichs explorait le littoral de la Chine, *quaerens quid devoraret*, et le cabinet de Berlin ne soufflait mot.

Le commerce de l'Allemagne prenait de jour en jour une plus grande importance. Il inondait de ses produits déplorables, où la

1. Livre Jaune, p. 22.
2. Livre Jaune, p. 32.

contrefaçon s'étalait avec une effronterie ingénue, tous les marchés d'Extrême-Orient. Sa marine détenait pour le cabotage une sorte de monopole. D'autre part, Guillaume II, bien revenu du Kulturkampf, ne perdait aucune occasion d'encourager l'œuvre des missions catholiques allemandes, pour lesquelles il avait construit un séminaire spécial, et de se concilier la faveur du Préfet de la Propagande, le cardinal Ledochowski. Il était activement secondé dans cette politique par le vicaire allemand du Chan-Toung méridional, monseigneur Anzer, qui servait au moins aussi ardemment les intérêts de sa patrie que ceux de sa foi.

C'est alors que les Chinois furent assez mal inspirés pour massacrer deux missionnaires. L'Allemagne semblait attendre ce signal. L'escadre de l'amiral de Diedrichs cingla sur Kiao-Tcheou, rejointe bientôt par le *Deutschland* et le *Gefion* du prince Henri de Prusse, que son frère avait expédié en Extrême-Orient non sans une certaine emphase. La baie fut cédée à bail pour 99 ans à l'empereur Guillaume. Il lui était accordé en outre un droit de construction d'un chemin de fer jusqu'à Tsinan-Fou et retour, un droit de préemption sur les chemins de fer futurs de la province et l'exploitation des mines de Weih-Sien, Joshansien et Ichaufau. D'importants syndicats se constituèrent aussitôt pour mener à bien la ligne raccordant Kiao-Tcheou au cours du Hoang-Ho et à la ligne projetée sous le double contrôle anglais et allemand de Tien-tsin à Tchin-Kiang. Tout récemment des promenades militaires dans le sud du Chan-Toung ont achevé d'y affermir la domination germanique.

Comme en un ciel orageux un coup de tonnerre détermine aussitôt une averse, ainsi l'occupation soudaine de Kiao-Tcheou fit s'abattre sur la Chine une grêle de compétitions.

L'Angleterre qui, par suite de son attitude équivoque au lendemain de la guerre sino-japonaise, s'était laissé distancer dans les bonnes grâces de la cour de Pékin par la France et la Russie, avait rattrapé depuis lors le terrain perdu. On a vu la manière dont elle avait travaillé en 1896 et 1897 à contrarier notre marche vers le Yunnan et le Kouang-Si. Mais, tandis qu'elle s'attardait dans le Sud à contrecarrer la politique française, la politique russe faisait dans le nord des progrès autrement importants. L'Angleterre fut longtemps sans en prendre ombrage. Quand elle eut enfin compris le danger, il y eut chez elle une explosion de colère dont lord Salisbury paya les frais en partie. Depuis lors, sa politique semble à peu près entièrement

commandée par l'appréhension des convoitises russes. Elle leur soustrait à l'avance tout ce qu'il est possible, et s'efforce de neutraliser ensuite tout ce qu'elle ne peut prendre.

Mais le désir d'être trop habile la fit échouer lorsqu'en proposant à la Chine son troisième emprunt elle s'offrit à le lui fournir directement, à condition toutefois d'obtenir le contrôle financier indispensable et l'ouverture de Port-Arthur au commerce des Puissances. La Russie para le coup, et, grâce à « *the moral capture of the Chinese conscience by M. Pavlof*[1] », l'emprunt ne fut pas conclu et Port-Arthur ne fut pas ouvert. Néanmoins la Grande-Bretagne obtenait, par la convention de février 1898, des mesures de préservation générale :

L'ouverture au commerce étranger des « eaux intérieures de la Chine », concession très importante si son application pouvait être loyale. L'ouverture des voies fluviales et la constrution de chemins de fer assureraient en effet à l'Europe une pénétration réelle dans le Céleste Empire. En une mesure plus modeste, cette concession aurait encore l'avantage de mettre fin aux vexations dont la perception des *likins* n'a pas cessé d'être le prétexte, malgré l'institution des *passes de transit*. On sait que pour les provinces du Kiang-Sou, du Kiang-Si, du Hou-Peh, du Tche-Kiang et du Ngan-Oueï cette perception a été confiée aux agents du service des Douanes Chinoises.

Le directeur de ce service, sir Robert Hart, Inspecteur général des Douanes Maritimes et ambassadeur officieux et tout-puissant du commerce anglais auprès de la cour de Pékin, ne sera pas remplacé tant que le commerce britannique sera le plus important dans l'Empire. Cette importance est d'ailleurs établie par les propres statistiques de sir Robert Hart, exactes sans doute quant aux chiffres, mais dont les diverses imputations ont pu être contestées par M. Brenier.

Enfin la Chine déclare (11 février 1898) qu'elle n'a pas la moindre intention d'hypothéquer, céder à bail ou louer la « région du Yang-Tse *to another Power* » — à une autre Puissance.... qu'elle-même apparemment. Mais alors c'est un truisme. On peut prévoir qu'il y aura dans l'avenir quelques difficultés au sujet de ce fâcheux comparatif.

La Russie n'avait pas laissé perdre l'avertissement des menaces anglaises. Elles eurent ce résultat de la déterminer à se faire céder

1. Alexis Krausse : The British record in China (*Fornightly Review*, sept. 1898).

Port-Arthur et Talien-Ouan, par un bail de vingt-cinq ans, avec faculté de prolongements, bien entendu (27 mars 1898). Un communiqué officiel déclarait que Talien-Ouan accueillerait avec les plus larges mesures d'hospitalité les navires des nations amies. Enfin le gouvernement russe était autorisé à réunir au chemin de fer de l'Est chinois une ligne partant de Port-Arthur et Talien-Ouan pour rejoindre Moukden-Kirin et Pétuna. Le Transsibérien avait enfin l'accès assuré à la mer libre.

La France aussi recevait sa part : une déclaration sur l'invraisemblance qu'il y avait à ce que la Chine aliénât jamais le Yunnan, le Kouang-Si et le Kouang-Toung à « aucune Puissance » [1], la concession ferme « au gouvernement français ou à la compagnie qu'il désignerait » [1] de la ligne de Laokay à Yunnan-Sen, — la cession à bail pour quatre-vingt-dix-neuf ans de la baie de Kouang-Tcheou à titre de station navale et de dépôt de charbon, — le consentement à accueillir, au moment où la Chine serait disposée à instituer un service définitif de la poste, « les recommandations du gouvernement français dans le choix du personnel » [1], — enfin l'autorisation d'établir un chemin de fer de Pakhoï au Sikiang.

Mais l'Angleterre ne se consolait pas de voir les Russes à Port-Arthur, tenant par terre et par mer la route de Pékin. Elle suggéra à la cour céleste qu'il pourrait être expédient qu'elle abandonnât une résidence ainsi exposée pour se retirer dans la capitale du Chensi, par exemple. La cour feignit de ne pas entendre. L'Angleterre alla jusqu'à faire appel aux bons sentiments de la Russie et lui proposa la renonciation volontaire à Port-Arthur [2]. Rebutée, elle se résigna à s'installer à Oueï-Haï-Oueï, d'où elle congédia les Japonais en leur payant l'indemnité chinoise. Ce fut un nouveau bail de quatre-vingt-dix-neuf ans. Mais pour se faire tolérer de l'Allemagne au Chan-Toung, l'Angleterre, dérogeant à ses plus chères traditions, déclara renoncer à tout hinterland et considérer Oueï-Haï-Oueï seulement comme un Gibraltar. La *Deutsche asiatische Bank* et la *Hong-Kong and Shangaë Banking corporation* s'unissaient ensuite pour construire un chemin de fer de Tien-Tsin à Tching-Kiang.

La Chine avait d'ailleurs accordé libéralement des chemins de fer : de Koun-Loung, possession nouvelle de l'Angleterre, à Canton, — dans le Bas Yangtse, — de Chan-Haï Kouan à Niou-Chouang, où la *Hong Kong and Shangaë* s'est heurtée à la Russie, qui entendait

1. Livre Jaune, p. 50.
2. Déclaration de M. Balfour à la Chambre des Communes.

rester souveraine jusqu'à la Grande Muraille; — au Chansi, où le syndicat anglo-italien a obtenu l'exploitation des mines de charbon les plus riches, dit-on, du monde entier; — de Pao-Ting aux mines du Chansi, accordée aux Russes; — de Pékin à Han-Keou, à un syndicat franco-belge; — de Han-Keou à Canton, à un syndicat américain. Enfin le 18 décembre un décret impérial déclarait qu'aucune concession nouvelle de chemin de fer ne serait plus accordée présentement en Chine.

Ce fut le moment que choisit l'Italie pour tenter de recommencer l'épisode de Kiao-Tcheou. L'amiral Canevaro, qui avait recueilli en Crète des succès personnels honorables, pensa sans doute en intervenant dans les affaires chinoises réparer les mauvais souvenirs de l'Érythrée et de la Tunisie. Il écouta peut-être complaisamment les conseils de l'Angleterre, qui promit tout, à condition qu'on n'engageât point d'action violente. L'Italie avait là un bon billet. Elle vint trop tard, quand le partage était déjà accompli et que les Puissances étaient lasses. Le Tsong-li-Yamen, qui ne refusait jamais rien, déclina le plus poliment du monde l'honneur qu'on lui voulait faire de réserver à S. M. le roi Humbert la baie de San-Moun. M. di Martino, ministre à Pékin, coupable d'avoir, dit-on, fait trop de zèle, coupable en réalité de n'avoir pas réussi, fut sacrifié, rappelé à Rome, et la légation fut confiée à sir Claude Macdonald, qui éprouva presque aussitôt le besoin de partir en voyage. Il semble bien que ce jour-là l'Italie ait quelque peu « perdu la face ». M. Salvator Raggi, le nouveau ministre à Pékin, n'aura pas trop de tout son tact pour réparer cette mésaventure.

IV

Le 29 avril 1898, sir Claude Macdonald écrivait à lord Salisbury [1] : « Au dernier banquet du nouvel an, au Tsong-li-Yamen, le prince Kong, en portant, au nom de l'empereur, la santé des représentants des Puissances, exprima l'espoir que « tous leurs désirs fussent réalisés durant l'année qui allait s'ouvrir » — « souhait, ajoute plaisamment le ministre, dont l'accomplissement littéral laisserait à S. M. bien peu de puissance et de territoire ».

On lui en a laissé en réalité le moins possible. La Russie a déjà retenu tout le Nord de l'Empire. Elle est maîtresse de la Mandchourie, — qui a donné à la Chine ses maîtres actuels. Les navires

1. Livre Bleu.

de sa Flotte volontaire ont leur port d'attache dans le golfe du Petchili et ses locomotives arriveront bientôt jusqu'à Pékin. La route de l'Extrême-Orient, qui jadis était la mer, où commandaient les escadres anglaises, va devenir continentale, et l'Europe ira en Chine dans les wagons de la Russie. On a peine à imaginer la somme des avantages qu'entraînera un pareil transit. Mais dès à présent le chemin de fer ne se montre pas ingrat. Dans le règlement des affaires chinoises, il donne au gouvernement de Pétersbourg l'inestimable force du « présentéisme » — si l'on osait aventurer ce mot barbare. Tandis que les autres gouvernements doivent, pour défendre leurs intérêts, recourir à des mandataires, escadres ou colonies, faibles parties de leur puissance, isolées d'elles et exposées à plus d'un risque, Pétersbourg, par la voie du Transsibérien, pèse directement sur la frontière chinoise de tout le poids de ses armées instantanément mobilisables, de tout le poids de la continuité immense de la terre russe. Et l'on ne sait à vrai dire exactement où finit la terre russe; car les émigrants que le chemin de fer apporte, Cosaques ou moujiks de mœurs simples et « pas fières », plus ou moins parents des Tartares, assimilent sans relâche les populations indigènes environnantes pour le plus grand profit et la plus grande gloire du *tsar blanc*.

De l'autre côté du Petchili l'Angleterre fait pendant à la Russie, et c'est comme un symbole de leur situation respective dans l'Empire. Mais le tête-à-tête est exempt de cordialité. L'Angleterre a montré en ces derniers temps la mauvaise humeur d'un homme qu'on aurait brutalement réveillé au milieu d'un sommeil agréable et qui riposterait par des coups. Surprise d'abord par les progrès français, et plus tard — très tard — par les progrès russes, elle a répondu à l'occupation du Tonkin par celle de la Birmanie, à Port-Lazareff par Port-Hamilton, au Transsibérien par le Transcanadien, à la Flotte volontaire par les *Empress*, à l'emprunt chinois par un autre emprunt, à Port-Arthur par Oueï-Haï-Oueï. Elle parait ainsi au plus pressé, inaugurant malgré elle une politique de compensations, et même de compensations préalables. Comme Marie-Thérèse qui, devant la Pologne démembrée, « pleurait, et prenait toujours », elle prit pour empêcher de prendre et en demandant pardon à ses principes. Ceux-ci avaient d'ailleurs moins changé qu'on ne se plaît communément à le dire. Faire honneur à une conversion de théoriciens et à la faillite du cobdenisme et de l'école de Manchester du revirement de la politique anglaise, c'est donner peut-être des choses une explica-

tion trop « académique ». Le principe constant de la politique anglaise semble avoir été un principe d'économie. Quand la Grande-Bretagne était maîtresse des marchés du monde et du marché chinois en particulier, l'intérêt bien compris recommandait qu'on s'abstînt de tarifs protecteurs et d'occupations coûteuses de territoires puisque le commerce « payait » sans cela. Ce fut la généreuse époque du libéralisme. Aujourd'hui des rivaux sont apparus et chacun veut sa part du marché. Le même principe recommande une attitude différente. Le « moindre effort » exige pourtant quelques efforts, et c'est ainsi qu'on est amené insensiblement à tolérer chez l'Allemagne et l'Italie la recherche d'avantages exclusifs, à en rechercher soi-même, à risquer un rapprochement avec certaines Puissances pour unir des intérêts communs contre le groupement franco-russe et à rêver cette la gigantesque entreprise de l'Impérialisme, qui est bien la plus formidable machine de prohibition qui se puisse imaginer. Les circonstances seules ont changé, et les mots. Encore a-t-on conservé ceux-ci chaque fois qu'ils pouvaient être utiles. On sait l'étonnante fortune qu'a eue la formule de la « porte ouverte », — « *equality of opportunity* ». — C'est la moitié de la tâche d'une diplomatie de trouver de bonnes formules. Sans doute l'Angleterre a ouvert des fleuves et les ports — assez souvent pour prévenir les ambitions particulières d'une Puissance, — mais si l'on veut connaître la véritable portée qu'elle entend donner aux « avantages communs à tous », il suffit de lire les commentaires dont la clause relative à l'inaliénabilité du Yang-Tse est l'objet dans ses journaux, ses revues et jusque dans le *Livre Bleu*.

Enfin il est un avantage singulièrement exclusif auquel elle aimerait prétendre. Un de ses hommes d'État a regretté qu'on n'eût pas jadis offert le protectorat anglais à la Chine, qui, disait-il, l'aurait accepté. Depuis ce temps la Grande-Bretagne, à défaut de protectorat, offre volontiers ses conseils. Son bon sens est indigné de voir les forces vives d'un immense pays paralysées par une administration malhonnête qui n'a de pouvoir que pour ruiner ses administrés. Encouragée par le succès des Douanes Impériales, elle laisse entendre qu'elle a sous la main un personnel tout organisé de contrôleurs financiers, d'administrateurs, d'officiers, sauveteurs toujours disponibles pour les nations dans la détresse. Mais il ne paraît pas que l'Europe, éclairée par des exemples fameux, consente à lui abandonner volontiers ce nouveau sauvetage.

Une bonne partie de la mauvaise humeur britannique s'est tournée, on ne sait pourquoi, contre la France. Le *Livre Bleu*, qui trahit tant

nquiétudes, s'efforce de diminuer, par les restrictions les plus sobligeantes, la valeur des concessions accordées à notre pays. La ance est représentée dans les discours (Dieu sait que les orateurs glais en ces derniers temps n'en ont point été avares!) comme le pe même de la nation malintentionnée, incapable de tirer parti s territoires qu'elle usurpe, mais les gâchant à plaisir, pour la tisfaction de les fermer aux autres par ses « *discriminating duties* » nt l'« illibéralisme » est flétri avec plus de véhémence parfois que exactitude. Le gouvernement de la République mène pourtant en trême-Orient une politique très nette et très modérée, celle que i imposaient à la fois la nature et la raison, à savoir le développe-ent de nos établissements d'Indo-Chine et la sauvegarde de leur *nterland*. On sait comment le gouverneur général actuel, après voir assuré définitivement la sécurité du Tonkin, rendu plus étroit otre contrôle sur l'administration indigène, affirmé l'unité politique e notre empire indo-chinois et réorganisé ses finances, a préparé, éfendu, et obtenu un emprunt pour la construction de chemins de r qui faciliteront la mise en valeur des richesses du pays et leur ayonnement au dehors. Attachée à cette œuvre [1], la France n'a nul ésir de précipiter les événements en Chine et de conspirer au nom e la civilisation contre ses institutions traditionnelles. Non qu'elle e reconnaisse le besoin des réformes. Mais elle les attend à leur eure, préférant les tenir de l'évolution des idées que de leur révolu-ion. « Nous appréhendons plus qu'aucune autre puissance d'ouvrir a question chinoise, disait M. Hanotaux à l'ambassadeur anglais... uant au principe qui nous guide il est éminemment conservateur. ous demandons avant toute chose que certaines régions qui avoi-inent nos possessions soient soustraites aux chances d'aliénation à otre détriment; nous pouvons aider ainsi au maintien du *statu quo erritorial*, politique qui nous semble la plus sage au point de vue énéral, de même qu'elle est en plus conforme au maintien de nos ntérêts [2]. »

Cette politique du *statu quo* territorial est la confirmation de échec du Japon. Celui-ci n'a guère retiré de son équipée que des

1. Il est à peine besoin de faire remarquer ici que l'extension de la concession rançaise de Chang-Haï, futile incident autour duquel on a mené très grand bruit, n'avait qu'un intérêt purement municipal et ne compromettait en rien le sort de la Chine ni la neutralité de la région du Yang-Tsé, beaucoup moins à coup sûr que les tentatives de l'Angleterre sur les Chou-San, dont on annonce périodiquement la reprise.

2. Livre Jaune.

déconvenues. Il a ôté la Corée au Fils du Ciel, mais pour la donner ensuite au tsar. Il a chassé les Chinois de Mandchourie, pour y amener le Transsibérien, pris Port-Arthur, qui est russe, et Ouei-Haï-Oueï, qui est anglais. Rejeté dans ses îles, évincé d'Hawaï et des Philippines par les entreprises américaines, réduit à Formose qui lui vaut plus de mécomptes que de profits, il a été durement précipité de son rêve et mal payé du zèle qu'il avait montré pour la civilisation occidentale, espérant y trouver le secret de la puissance de l'Occident. Il en a tout au moins acquis les charges : les armements écrasants, les crises ministérielles, un commencement de question ouvrière. Toutefois il aura réussi à prendre rang parmi les Puissances. Son armée et sa marine (surtout quand celle-ci aura atteint les effectifs prévus par le dernier plan de campagne) seront un facteur redoutable dans les affaires d'Extrême-Orient. Et déjà son commerce y dispute les premières places. C'est peut-être par lui que le Japon se dédommagera des déboires de Simonosaki et retrouvera le rôle qu'il avait souhaité de remplir, celui d'intermédiaire de l'Europe dans l'éducation commerciale et industrielle de la Chine.

Celle-ci, d'ailleurs, n'a que l'embarras de choisir ses maîtres. Ils accourent de toutes parts : l'Allemagne au Chan-Toung, l'Italie au Tche-Kiang. On annonce l'Autriche-Hongrie et le Danemark. La Belgique et les États-Unis, pour ne point débarquer de soldats et de canons, n'en débarquent pas moins une armée entreprenante de commerçants et d'ingénieurs. Aux États-Unis même, où l'on s'était contenté jusqu'ici de tirer tout le parti possible de la clause de la nation la plus favorisée, où l'on avait applaudi aux conquêtes de chaque Puissance, qui étaient des conquêtes pour toutes, sans vouloir partager « *the hysterical russophobism* [1] » de l'Angleterre, et en tenant davantage « au maintien de l'intégrité du commerce qu'à celui de l'intégrité du territoire », un mouvement se dessine en faveur d'une action plus directe dans le Céleste-Empire, et peut-être aussi, à la suite du voyage de lord Charles Beresford, en faveur d'un rapprochement avec la Grande-Bretagne. Mais celle-ci, répugnant naturellement à une alliance ferme et ne s'engageant jamais qu'à demi, n'obtient aussi qu'une demi-confiance. Et d'autre part tout ce qui en Amérique n'est pas *jingoë* estime suffisant l'exemple de Cuba et des Philippines et montre peu d'empressement à engager une nouvelle aventure dont nul ne peut envisager les conséquences.

1. Mark B. Dunnel, *Our policy in China*, *op. cit.*

La Chine est bien en peine de tant de dévouements accourus ıtour de son malheur. Au reste, leurs rivalités sont une meilleure ırantie pour elle que leurs intentions, quelle que soit la séduction ; ces formules atténuées de « sphères d'influence » et de « cessions bail » dont s'est enrichi en ces dernières années le style diploma-ıque. Il n'est d'ailleurs pas démontré que les puissances aient fait ıtant de chemin dans l'empire que tendrait à le laisser croire la :cture de leurs protocoles. La folle tentative du réformateur Kang-u-Meï et de l'Empereur Kouang-Su a prouvé que les bienfaits de Occident n'étaient pas reçus à Pékin comme à Tokio. Sans doute le ystème administratif. de la Chine est déplorable. Il n'y a aucune entralisation et la cour exerce une action à peu près nulle sur le ouvernement des provinces. Les finances sont délabrées, et le plus lair des revenus du trésor s'arrête dans la poche des mandarins. Sur e Sikiang les autorités composent avec les pirates et leur servent ın véritable tribut. Mais de tels procédés, qui révoltent l'honnêteté lu fonctionnarisme européen, n'excitent pas à beaucoup près dans es mœurs chinoises la même indignation. Le lettré peut être voleur ›ourvu qu'il soit « paternel » et ne moleste pas ses administrés, car e Céleste ne s'intéresse guère à la chose publique. Toute la puissance ıue l'État a laissé échapper se retrouve dans ces associations dont I. Maurice Courant a étudié ici même l'ingénieux mécanisme [1]. C'est 'organisation dans l'anarchie. Si le Chinois est mauvais fonctionnaire, :'est un commerçant de premier ordre. C'est lui en réalité que les raités obtenus par l'Europe ont émancipé de ses entraves sécu-aires. Tout l'avantage du trafic intérieur est pour lui. Il recrute sans ›eine ses équipages, voyage avec sécurité, connaît les marchés et es occasions plus vite et mieux que ses compétiteurs, trouve auprès les banques tenues par ses compatriotes un crédit et des informa-tions que trouvera difficilement l'Européen. « Les Puissances, écrit M. Byron Brenan, consul général d'Angleterre à Chang-Haï, ayant préparé le terrain pour elles-mêmes, le Chinois va les poussant du coude (*elbowing*) et occupant la position à leur place ». Néanmoins il n'est pas près de pouvoir se passer du concours des Occidentaux, et M. Brenier a démontré que celui-ci lui est nécessaire à la fois pour signaler et pour diriger les grandes entreprises. Quoi qu'il en soit, l'accord du lettré, du marchand et de l'homme du peuple contre les « diables étrangers » ne facilitera pas leur tâche. Péril jaune ou

1. *Annales des Sciences Politiques*, janvier 1899.

illusion jaune? Autant d'ingénieuses hypothèses que nul ne peut prouver ni contredire. Mais c'est déjà une certitude que le règlement de la question chinoise est loin d'être définitif, que des conflits sont à redouter, et que l'avenir réserve des charges de plus en plus lourdes au fardeau déjà si pesant de l'Homme Blanc [1].

LOUIS SALAUN.

1. Aux dernières nouvelles, une cause importante de conflits viendrait d'être au moins provisoirement, écartée, par la signature d'un accord anglo-russe. Les deux Puissances, en terminant le différend survenu à propos de la ligne Chan-Haï-Kouan-Niou-Chouang, s'interdiraient mutuellement de rechercher ou de patronner une entreprise de chemins de fer, l'Angleterre en Mandchourie et au-dessus de la Grande Muraille, la Russie dans la région du Yang-Tse. Cet arrangement, que Lord Salisbury s'efforce de représenter comme un simple règlement de chemins de fer, et qui pourtant contiendrait une déclaration de plus en faveur de l'intégrité de la Chine, serait en réalité un partage de « sphères d'influences sans le mot ». D'après ce qui en est publié, la Russie aurait la confirmation de ce qu'elle possédait déjà, de ce qu'elle possédait par l' « occupation effective » la plus solidement établie. L'Angleterre recevrait au contraire du cabinet de Pétersbourg un blanc-seing pour une région définie à dessein par elle de la manière la plus vague, et sur laquelle elle n'a en réalité d'autres droits que ceux qu'elle s'est gratuitement arrogés. Enfin, en traitant directement avec son plus redoutable adversaire, la Grande-Bretagne retrouverait la sécurité pour elle-même que les menaces russes lui avaient depuis longtemps fait perdre en Extrême-Orient et sa liberté d'action vis-à-vis des autres Puissances. Ce serait un très brillant succès pour sa diplomatie. D'autre part, comme il n'est pas dans les habitudes du cabinet de Pétersbourg de faire des marchés désavantageux, il est à présumer qu'il n'aurait pas consenti à de si appréciables concessions sans se réserver des garanties. Peut-être la presse anglaise nous aurait-elle donné des indications à cet égard si les prétendues révélations du *Times* n'avaient été depuis officiellement et formellement démenties. — L. S.

LE COMMERCE BRITANNIQUE

ET

LA CONCURRENCE ALLEMANDE

Au cours des dernières années l'opinion publique en Angleterre s'est vivement émue de la situation nouvelle que, depuis quelque temps, la concurrence croissante des nations étrangères a créée au commerce britannique.

Il y avait là un ensemble de faits nouveaux qui ne pouvait manquer de susciter un malaise véritable non seulement dans les milieux commerçants, mais encore dans cette portion très large du public anglais que les intérêts du pays ne laissent pas indifférente. De nombreuses publications ont paru, les unes faisant naître des inquiétudes nouvelles, les autres nées de ces inquiétudes mêmes, et s'efforçant de donner un compte exact du péril et de chercher les moyens propres à l'atténuer.

De ces publications, celle qui a eu le plus de succès est sans contredit le livre de E. E. Williams : « *Made in Germany* », paru dans l'été de 1896, qui jeta le premier le cri d'alarme et appela, quelque peu brutalement peut-être, l'attention de ses compatriotes sur les dangers que faisait courir à la vieille supériorité britannique l'élan de l'industrie et du commerce allemands, auxquels on n'avait pas prêté jusqu'alors l'attention qu'ils méritaient. L'année suivante, un ouvrage d'un ton plus calme, mais plus sérieusement documenté encore, était publié par W. S. H. Gastrell, attaché commercial à l'ambassade de Berlin, sous le titre de : « *Our trade in the world, in relation to foreign compétition, 1885 to 1895.* » Et aux livres s'ajoutaient en nombre considérable des brochures et des articles de revues.

Que disaient ces multiples publications? Sur un ton presque toujours mélancolique, toutes s'attachaient à mettre en lumière les difficultés inattendues que voit se dresser devant lui, depuis quelques temps, le commerce anglais. Mr. Williams intitule son premier cha-

pitre : « La gloire passée », — « *The departing glory* ». — Mr. Gastrell, dans son introduction, dit avec tristesse : « Notre écrasante supériorité commerciale et industrielle n'est plus le fait assuré qu'elle était jadis. Le bon vieux temps est loin. Par suite des progrès accomplis par les autres nations, nous nous trouvons en présence d'une situation toute nouvelle. Si nous voulons conserver la place de la nation la plus commerçante du monde, nous aurons une lutte difficile à soutenir. » Ces faits étaient basés sur des documents officiels, irréfutables, et, pour les mettre à la portée du public, le gouvernement fit publier au cours des années 1897 et 1898 deux livres bleus qui donnent sur la situation actuelle du commerce britannique les renseignements les plus complets et les plus intéressants.

Le premier et le plus considérable de ces livres bleus se compose des rapports des gouverneurs des différentes colonies, envoyés en réponse à une dépêche de M. Chamberlain datée de novembre 1895, et dans laquelle le secrétaire d'État aux colonies demandait les renseignements les plus détaillés sur toute question susceptible d'intéresser le commerce de la Grande-Bretagne [1]. Le second n'est qu'une simple collection d'extraits tirés des nombreux rapports envoyés par les agents diplomatiques et consulaires anglais durant les années 1896 et 1897 [2].

Ce sont donc deux ordres de documents à peu près contemporains permettant d'embrasser la situation du commerce anglais dans son ensemble au cours de ces dernières années. Leur caractère officiel leur donne une autorité que nulle publication d'initiative privée ne saurait avoir au même degré, et à laquelle ne peut manquer d'ajouter le soin évident que l'on a mis dans le choix et dans la réunion de ces nombreux extraits et rapports.

Il y a lieu de féliciter les agents du gouvernement de la Reine. Ils ont répondu avec empressement et en toute conscience, semble-t-il, aux multiples questions qui leur étaient posées.

⁂

Un fait qui éclipse tous les autres se dégage de la lecture, même hâtive, de ces documents. C'est l'énorme extension prise dans ces dernières années par le commerce de l'Allemagne, suivie d'assez

1. *Despatch from M. Chamberlain to the governors of Colonies and the High Commissioner of Cyprus and the replies thereto; july*, 1897.

2. *Opinions of H. M. Diplomatic and consular officers on British trade methods; october*, 1898.

près par celle du commerce des États-Unis de l'Amérique du Nord.

Qu'est cette extension, sinon une brèche sans cesse grandissante faite au bloc imposant du monopole commercial de la Grande-Bretagne? Sur certains marchés s'est opéré déjà un déplacement considérable des marchandises anglaises, au profit des marchandises allemandes et américaines, qui pourraient un jour peut-être finir par évincer presque complètement les premières.

En 1884, le pourcentage des importations étrangères était dans les colonies anglaises de 25 p. 100. En 1894, il avait passé à 31 p. 100, alors que dans la même période de dix années le total des importations ne s'était élevé que de 800,000 liv. st. en chiffres ronds. L'Angleterre est, on le sait, traitée par ses colonies sur le pied de l'extranéité; il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les mêmes causes produisent à peu près les mêmes effets aussi bien sur les marchés coloniaux que sur les marchés étrangers. N'est-ce pas là cependant une preuve de la généralité même et de l'importance des causes qui tendent à déposséder l'Angleterre à la fois et du monopole commercial de fait qu'elle exerçait jusqu'ici sur certaines places étrangères, et de la légitime prépondérance qu'elle semblait devoir garder sur des marchés à elle seule redevables de leur prospérité et même de leur propre existence?

Quelles sont donc ces causes?

Nous les rangerons, ainsi que le font les rapports officiels, en deux catégories : dans la première, nous verrons quelle part de responsabilité, dans cette crise traversée par le commerce anglais, doit être attribuée au *manufacturier*; dans la seconde, nous examinerons les critiques que mérite de son côté le *commerçant*.

*
* *

Une considération préliminaire mérite tout d'abord d'arrêter l'attention. Les réponses des gouvernements coloniaux font remarquer, à juste titre, que plusieurs pays profitent de certains avantages naturels contre lesquels il est impossible de lutter. C'est ainsi que la proximité des marchés de l'Extrême-Orient constitue aujourd'hui pour les États-Unis, un avantage précieux [1]. Il en est de même pour

1. Cet avantage est d'ailleurs comparativement récent. Il y a peu de temps encore, les produits industriels des États de l'Est destinés à l'Extrême-Orient devaient passer par Liverpool ou Londres pour être ensuite dirigés sur le Japon ou la Chine, la traversée du continent en chemin de fer étant trop onéreuse. Mais les Américains ont su réaliser entre les Compagnies de navigation et les

ceux du marché des Indes Occidentales, où ils font un commerce de plus en plus actif.

La rapidité d'exécution qu'ont su acquérir les États-Unis grâce au développement et au perfectionnement de leur outillage, en particulier dans l'industrie métallurgique, constitue également pour eux un avantage sérieux et font dans bien des cas préférer par les acheteurs les industries américaines aux industries anglaises[1].

Une autre observation doit également être faite en ce qui concerne l'influence attribuée dans beaucoup de colonies au « *Marchandise Marks act.* »

« L'obligation de marquer ces marchandises étrangères du nom du pays d'origine a averti le client des marchés coloniaux que ces marchandises n'étaient pas anglaises et il a fini par se les faire envoyer directement du pays de provenance. C'est autant de bénéfices perdus pour le commerce britannique. Bien rarement d'ailleurs l'indication de l'origine d'un objet a amené le consommateur à le laisser de côté et à lui préférer un article anglais de même nature. »

∴

Voyons maintenant les reproches adressés au fabricant anglais.

La principale des raisons que l'on donne pour expliquer le grand développement pris par l'industrie et le commerce de l'Allemagne est le bon marché de ses produits. L'unanimité absolue des rapports sur ce point est une indication sérieuse et qui donne fort à penser.

« Le plus formidable rival de la Grande-Bretagne c'est l'Allemagne », écrit le consul anglais de Saint-Pétersbourg. « Les importations de l'Angleterre, qui s'étaient élevées en 1890 à 9,000,000 livres st. environ, n'étaient en 1896 que de 12,000,000 environ, soit une augmentation d'un peu plus de 25 p. 100, tandis que dans le même laps de temps les importations allemandes étaient passées de 12,000,000

Compagnies de chemins de fer une utile coopération; grâce à des tarifs spéciaux, les marchandises sont maintenant transportées à un prix moins élevé de New-York à Shanghaï par San Francisco que de Glasgow et à peine supérieur à celui de Londres au Japon. Le consul anglais à Tokio dit : « Le fer est transporté de l'Atlantique au Pacifique par voie ferrée, et de là, par mer au Japon au taux d'environ 35 sh. pour le voyage entier. Tandis que le seul transport par rail de Glasgow à Londres coûterait 30 sh. par tonne et le fret de Londres au Japon serait d'au moins 32 sh. 6 d., soit un coût total de 62 sh. 6 d. par tonne. »

1. Le consul de Tokio cite cet exemple : des constructeurs de locomotives anglais demandaient deux ans pour remplir un ordre important; la *Baldwin locomotive works, U. S. A.*, les fabriqua au taux de deux par jour et embarqua la commande entière au bout de 8 à 10 semaines à peine.

en 1890 à plus de 20,500,000 en 1896, soit environ 66 p. 100 d'augmentation. »

A quoi attribuer une telle disproportion? De tous les points de la Russie, les consuls anglais font entendre la même réponse. « Sans doute les marchandises anglaises sont de premier ordre et valent leur prix. Mais, dans la plupart des cas, le consommateur ne peut se permettre les articles chers, et ce qu'il désire c'est un article à meilleur marché, qui, pour l'apparence et pour ce qu'il en veut faire, lui rende le même service. » L'Angleterre s'en tient au premier genre d'articles. L'Allemagne, au contraire, elle, s'adonne principalement à la fabrication des seconds. Cela suffit à expliquer l'avance prise par cette dernière dans un pays peu riche, où jadis l'industrie anglaise régnait seule, mais où les préférences du public sont tout naturellement acquises aux objets à bas prix. On n'a jamais que peu d'argent disponible; on préfère acheter plus souvent et payer moins cher. « C'est ainsi », écrit-on de Varsovie, « que le commerce des instruments aratoires a passé pour ainsi dire tout entier entre les mains des Américains et des Allemands qui fixent le prix de ces articles à de meilleures conditions que ne font les Anglais ».

De l'autre bout de l'Europe viennent des observations analogues : mêmes effets, mêmes causes. Le consul d'Angleterre à Rome déclare « que les machines aratoires américaines et allemandes, bien que de qualité inférieure, satisfont généralement le client au point de vue du prix et par conséquent évincent des marchés la concurrence anglaise ». En Grèce également on prétend que la concurrence étrangère et principalement celle de l'Allemagne, parvient à fabriquer des articles absolument calqués sur les produits anglais et à les vendre à raison de 15 à 50 p. 100 moins cher.

Or il semble bien que l'industriel anglais a mis jusqu'à ce jour un véritable point d'honneur à ne fabriquer que des objets de premier ordre. Il ne veut pas entendre parler d'une fabrication inférieure. Mais fabriquer excellent revient à vendre très cher. Tant pis pour le consommateur, dirait-il volontiers. Les faits prouvent qu'en réalité c'est tant pis pour le fabricant.

Ainsi que le dit Mr. Gastrell dans son ouvrage, un des axiomes du commerce moderne est que « la marchandise doit solliciter le client ». De cet axiome le commerce anglais ne semble pas être suffisamment pénétré : « L'Allemand, dit le rapport du gouvernement de Victoria, apporte ses marchandises à l'acheteur, tandis que l'Anglais attend que l'acheteur vienne au-devant de lui ».

Le fabricant allemand a l'art de donner à un objet inférieur le fini, la bonne apparence que le fabricant anglais n'accorde qu'à ses produits les plus chers. Le premier prend mille soins pour satisfaire ses clients et contenter leurs goûts. Le second, au contraire, a la réputation bien établie de n'en faire qu'à sa tête, et si ses clients étrangers ne sont pas satisfaits de lui, il laisse tout bonnement aller les choses. Qu'arrive-t-il? C'est que le consommateur fatigué de payer cher et de n'être pas servi suivant ses goûts et ses besoins s'adresse à l'Allemagne ou à l'Amérique qui le satisfont pleinement, et à meilleur compte. Le commerce allemand a ainsi peu à peu gagné du terrain, profitant de ses avantages propres et des fautes de ses rivaux.

Est-ce seulement en Europe que les choses se passent de cette façon? Franchissons ses limites et voyons ce que disent les consuls anglais de l'Extrême-Orient. Ils ne sont pas moins explicites. « Chaque fois qu'il s'est agi d'un changement soit dans la qualité, soit dans le prix des articles, on a toujours trouvé le fabricant allemand mieux disposé à cet égard que le fabricant anglais », dit le consul anglais à Che-Fou. « Ce qui recommande surtout les articles allemands », écrit celui de Shanghaï, « c'est leur extrême bon marché. Le Chinois en général est pauvre, très pauvre. Il ne peut se permettre les articles étrangers d'un prix élevé. »

Est-ce seulement sur les marchés étrangers que la concurrence des prix se fait sentir? Voyons l'Angleterre dans ses colonies, presque chez elle. C'est encore la même chose. Dans tous les pays neufs, les articles à bas prix sont seuls demandés. En Afrique, en Asie, l'indigène ne veut ni ne peut se payer que ceux-là; et il n'y a pas que l'indigène. Croit-on le *settler* du Cap ou d'Australie bien disposé à ne se fournir que d'objets irréprochables peut-être, mais chèrement payés? Voici ce que dit à ce sujet le rapport envoyé par le gouvernement du Cap. « On peut dire que sur bien des points les marchandises allemandes conviennent à merveille à ce pays-ci, parce qu'elles sont meilleur marché et de meilleure apparence que les marchandises anglaises. Il faut bien remarquer, qu'à part les districts miniers et les ports de mer, l'habitant est pauvre, relativement pauvre. En conséquence on préfère ici les articles à bon marché et l'usage que l'on peut tirer des objets que l'on achète n'est pas une considération d'une extrême importance. »

En un mot, aux termes mêmes du rapport envoyé par le consul anglais à Ténériffe, « l'adaptation exacte des objets à l'état de la

bourse, au goût et à la commodité du consommateur est un art dans lequel la concurrence étrangère excelle ».

C'est assurément là une des causes les plus sérieuses des difficultés que rencontre aujourd'hui le commerce anglais, sur presque tous les marchés du globe.

*
* *

Il y en a d'autres. Un point que les rapports mettent diversement en lumière est la faculté avec laquelle les maisons allemandes prennent les plus petites commandes et le soin qu'elles apportent à les exécuter.

Le consul de Buenos-Ayres écrit : « Les maisons allemandes croissent chaque jour en importance. Parmi les causes les plus frappantes de ce fait, il faut citer la bonne volonté qu'elles témoignent même lorsque le profit à recueillir doit être minime, le soin et la peine qu'elles prennent à exécuter une commande même peu importante. » C'est à cette bonne volonté, à cette opiniâtreté que les rapports attribuent pour une bonne part l'extension si considérable prise par le commerce allemand. Il faut reconnaître que les faits leur donnent raison. C'est en satisfaisant à de petites commandes que les Allemands ont souvent réussi à prendre pied sur bien des points où leurs produits étaient naguère à peu près ignorés, et finalement à y installer un marché considérable. C'est ce que comprend difficilement le commerce anglais, habitué à la possession d'un monopole de fait qui l'amène à considérer de tels peines et soins comme parfaitement inutiles pour lui-même. Et il arrive ainsi que l'événement lui inflige des démentis désagréables.

« Les maisons anglaises, écrit-on de Ténériffe, oublient un peu trop qu'un petit commencement entraîne souvent des conséquences importantes qui deviennent la source de profits abondants. Les étrangers sont loin d'agir de cette façon. Ils savent qu'une petite commande bien exécutée peut en susciter de plus fortes. C'est justement par l'attention que l'on prête à des bagatelles que l'on arrive dans le commerce à des résultats extraordinaires, tels que l'extension graduelle de l'industrie et du commerce de l'Allemagne. Il ne faut pas tant attribuer cette extension à de grandes innovations qu'à une quantité de petits changements dans le détail des méthodes suivies par elle. »

Un troisième point, de l'importance duquel on peut juger par le grand nombre des rapports qui le mentionnent en y insistant, c'est

la question ou plutôt les questions contenues sous ce seul vocable *packing*. On ne saurait croire en effet de quelle importance est en matière commerciale la question de l'empaquetage.

Grâce aux bonnes méthodes qu'ils suivent, les Américains principalement ont, paraît-il, à cet égard un avantage marqué sur les industriels anglais et leurs articles en bénéficient d'une faveur suffisante quelquefois pour contre-balancer la fabrication supérieure de l'article anglais. « *In the boxing or « get up » of small goods, the United States manufacturers excel.* » — « Pour l'empaquetage des petits objets, les fabricants américains sont sans rivaux. » — Et dans cette voie les Allemands les suivent d'assez près. Epargner de la place et par conséquent du fret, assurer la sécurité du transit, donner aux objets une meilleure apparence, tels sont les points principaux sur lesquels porte leur attention. Préoccupés avant tout de satisfaire l'acheteur, ils flattent ses goûts au lieu de les contrarier, même quand ils sont persuadés qu'il serait préférable d'employer des méthodes différentes. Jamais ils n'essaient d'imposer au consommateur leurs vues particulières.

Sans aller jusqu'à dire que les Anglais pratiquent la méthode opposée, les rapports déclarent que, néanmoins, ils ont fort à faire pour lutter avantageusement sur ce terrain-là. Ils emploient simplement du papier brun dans bien des cas où les Américains ne se servent que de boîtes de carton, et quand ils se décident à faire usage de boîtes, les leurs sont beaucoup moins solides et bien moins élégantes. « On reconnaît tout de suite dans un magasin de quincaillerie les articles d'origine anglaise au seul vu du mauvais état des boîtes. » L'Angleterre a presque perdu le commerce de la quincaillerie dans la colonie de Victoria par la négligence de ses fabricants. On pourrait citer d'autres exemples. C'est cette indifférence qui amène les clients de l'Angleterre à qualifier finalement le manufacturier anglais de « *too conservative* » — « trop routinier » — mot sévère que d'autres fabricants qui ne sont pas Anglais pourront aussi méditer.

*
* *

Examinons maintenant ce qui concerne plus particulièrement le commerçant.

Il faut noter en premier lieu l'impulsion que reçoit le commerce allemand de ses nombreux agents de tous ordres. En général l'éducation technique de ceux-ci est excellente. Quelques rapports insis-

tent à bon droit sur le grand nombre d'écoles de commerce très fréquentées qui existent en Allemagne et sur le système très suivi d'envoyer les jeunes gens qui se destinent au commerce apprendre à l'étranger la pratique des affaires. Cette éducation particulière, jointe à une connaissance pratique des langues vivantes et à une expérience professionnelle en général assez grande, leur donne vis-à-vis de leurs concurrents un avantage sérieux. Or de ces agents si bien préparés, — « *so well trained,* » — l'Europe, et on peut dire le monde, sont sillonnés. Le nombre des agents commerciaux anglais est beaucoup moins considérable et ils se trouvent placés dans un état réel d'infériorité par leur ignorance fréquente de la langue du pays où ils font leurs affaires.

Presque sans exception les mêmes plaintes partent à ce sujet des consulats d'Europe, d'Extrême-Orient, d'Amérique. Le consul Anglais à Moscou écrit : « Si nous voulons conserver notre commerce avec la Russie, il faut envoyer des agents mieux préparés, capables de tenir conversation avec l'acheteur, de discuter avec lui, savoir ce qu'il désire et répondre à ses critiques. Il arrive souvent que les voyageurs de commerce anglais ne parlent que leur langue maternelle alors que leurs nombreux confrères allemands parlent tous le russe de façon à se faire comprendre. » Ailleurs, on se plaint de la rareté des voyageurs de commerce anglais. En Grèce, le consul de Patras déclare que jamais leurs yeux ne sont réjouis par la vue de voyageurs anglais, alors qu'ils sont *assiégés* de voyageurs allemands, autrichiens ou français.

Un autre reproche d'une portée non moins générale est fait au voyageur de commerce anglais. C'est de n'avoir avec lui et de n'envoyer que des catalogues en langue anglaise, avec les poids et les mesures d'Angleterre, avec les prix marqués en monnaie anglaise, ce qui oblige l'acheteur à tout un travail fort ennuyeux de conversion dans ses mesures nationales. « Surtout n'envoyez pas de catalogues anglais » est une recommandation des plus fréquentes. Il n'y a pas neuf rapports sur dix qui n'insistent très sérieusement sur cette question en faisant remarquer combien ce système est préjudiciable au commerce anglais. Il est juste l'opposé de celui que suivent les commerçants allemands, et ceux-ci paraissent en tirer des avantages considérables pour le placement de leurs marchandises.

Les rapports ne sont pas moins nets en ce qui concerne la grande part qu'ils attribuent dans le développement du commerce allemand aux facilités de crédit qu'il accorde.

Le grand avantage des Allemands, d'après l'attaché commercial anglais à l'ambassade de Rome, est entièrement dû à ce qu'ils sont mieux informés sur l'état de leur clientèle que leurs concurrents étrangers, grâce à leurs nombreux voyageurs, en premier lieu, et grâce, en second lieu, à des agents locaux dignes de foi, placés par eux à cet effet. Quoi qu'il en soit, les Allemands, d'une façon générale, sont plus larges en matière de crédit que les Anglais. Et cela se comprend assez bien. Les Anglais, en possession d'une situation commerciale encore unique au monde, ne pensent pas qu'il soit bien nécessaire de risquer beaucoup pour l'étendre davantage ; et accorder de longs termes c'est risquer beaucoup. Les Allemands, au contraire, nouveaux venus, sont bien obligés de consentir quelques sacrifices. Et il arrive assez souvent que leurs sacrifices trouvent leur récompense. Le consul anglais à Tanger déclare « que le développement assuré surtout au commerce des étoffes allemandes tient à ce que leurs maisons de commerce offrent leurs marchandises par l'intermédiaire d'agents locaux, établis dans les différents centres commerçants et sous d'avantageuses conditions, se pliant d'elles-mêmes aux nécessités du marché : c'est-à-dire qu'elles livrent leurs marchandises à bas prix et accordent des crédits de quatre à six mois, sans intérêts ». Au contraire les maisons anglaises, en règle générale, ne donnent que deux à trois mois de crédit et même insistent souvent pour être payées comptant.

*
* *

Telles sont, d'après les documents anglais officiels eux-mêmes, les causes qui donnent, aux dépens du commerce de la Grande-Bretagne, une extension si considérable à celui de l'empire allemand.

Indiquent-ils que la situation soit devenue pour la première aussi mauvaise que l'on serait peut-être tenté de le croire? Les statistiques récentes ne sembleraient pas l'établir.

En 1895, le commerce général s'était élevé à 702,521,000 liv. sterl.; en 1896, il est passé à 738,195,000 liv. sterl.; en 1897, il a atteint 745,422,000 liv. sterl. Il y aurait donc au contraire depuis quatre ans un relèvement véritable, et le plus bas de ces chiffres serait encore colossal [1].

1. Ces chiffres se décomposent ainsi :
Importations : (1895) 416,689,000 liv. sterl.; (1896) 441,807,000 liv. sterl; (1897) 451,238,000 liv. sterl ;
Exportations : (1895) 225,890,000 liv. sterl.; (1896) 239,922,000 liv. sterl.; (1897)

En somme l'Angleterre n'a pas vu son commerce augmenter comme il l'eût fait si les États-Unis et si l'Allemagne ne s'étaient pas lancés à leur tour dans le champ de la grande production. A-t-elle vraiment perdu du terrain? La situation est-elle aussi grave que nombre de publicistes anglais l'ont déclaré? Les chiffres ne donnent pas l'impression d'une décadence; après un arrêt, voilà l'essor qui semble reprendre. L'inquiétude du monde anglais est cependant justifiée : l'Angleterre ne peut se faire aucune illusion, sa vieille suprématie économique est menacée. Elle l'avait crue inattaquable, et voilà qu'elle voit des rivalités imprévues et ardentes surgir à ses côtés. Une Allemagne nouvelle porte avec une extraordinaire vigueur sur le terrain économique la supériorité politique que ses victoires lui ont assurée. Les Etats-Unis, jadis merveilleux marché pour l'Europe, commencent déjà à concurrencer leurs anciens fournisseurs.

Ces faits nouveaux peuvent amener des lignes de conduite nouvelles et le langage des hommes d'Etat anglais ne laisse pas d'être assez significatif à cet égard. M. Chamberlain ne disait-il pas dans un discours prononcé le 4 novembre 1896, à la Chambre de commerce de Birmingham : « Tous les ministères se mêlent aujourd'hui des affaires commerciales. Les affaires étrangères et les colonies se préoccupent principalement de trouver de nouveaux marchés et de défendre les anciens. La guerre et l'amirauté préparent sans relâche la défense de notre commerce et de nos débouchés. L'agriculture et le commerce se dévouent entièrement à ces deux grandes branches d'industrie. L'instruction publique elle-même base ses besoins d'argent sur la nécessité de mettre nos nationaux en état de soutenir la lutte commerciale, et l'intérieur trouve une carrière largement ouverte à son activité dans la surveillance de la santé et de la vie des ouvriers employés dans nos diverses industries. *C'est pourquoi il n'y a rien d'exagéré à dire que le commerce est le plus grand de tous les intérêts politiques et qu'un gouvernement tel que celui-ci qui fait son possible pour accroître notre commerce et l'asseoir sur des bases solides, mérite au plus haut degré l'approbation générale.* »

Que la politique de l'Angleterre fût une politique basée exclusivements sur les intérêts matériels, nous le savions depuis longtemps.

294.000,000 liv. sterl. Les exportations pour les cotonnades ont varié de 53.746,000 liv. sterl. (1895) à 69,344,518 liv. sterl. (1896) et à 63,993,716 liv. sterl. (1897); les exportations pour les fers et aciers de 19,680,923 liv. sterl. (1895) à 23.801,700 liv. ster. (1896) et à 24,639,643 liv. sterl. (1897).

Mais l'aveu n'est-il pas piquant à recueillir sur la bouche même d'un ministre de la Reine? Il y a plus. Il y a dans ces paroles l'indication très nette que le gouvernement anglais compte au nombre de ses devoirs quelque chose de plus que la simple surveillance ou la seule protection des intérêts anglais. L'intervention de l'Etat? Nous n'y sommes pas encore, mais qui sait? L'Angleterre voit sans doute ce que cette intervention a pu produire de bon en Allemagne. Un tel exemple peut devenir contagieux. Ne préjugeons rien. Quoi qu'il en soit, ce n'est certes pas seulement en matière commerciale que des faits nouveaux, ainsi que nous le disions tout à l'heure, seront susceptibles d'entraîner des lignes de conduite nouvelles. Débordée sur les marchés étrangers, l'Angleterre pourra craindre de n'être plus maîtresse chez elle. Qu'arrivera-t-il alors? Verrons-nous se substituer dans la patrie de Cobden et de Bright, à la doctrine du *free-trade*, qu'ils avaient espéré voir devenir universelle, la doctrine du *fair-trade*, le libre-échange faire place à la protection? Cette perspective est vraisemblablement encore éloignée, mais les enquêtes récentes que nous avons rapidement analysées ont à coup sûr donné une vigueur nouvelle aux partisans du *fair-trade* et fourni des armes aux enthousiastes de l'*impérialisme*.

ROBERT SAVARY.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Albéric Rolin. *Principes du droit international privé et applications aux matières du code civil*. Chevalier-Marescq et Cie, Paris, 1897; 3 vol. in-8. — Aucune branche de la science du droit, dit avec raison M. Albéric Rolin (p. 3), « n'a suscité autant de controverses que le droit international privé. L'accord ne s'est produit que sur certains principes : mais le désaccord surgit dès qu'il s'agit de déterminer leur portée exacte. » Aussi importe-t-il pour apprécier la valeur des principes généraux... de parcourir les diverses matières du droit afin de se rendre compte des obstacles contre lesquels ils peuvent se heurter. C'est ce que M. Albéric Rolin a fait avec autant de clarté et de précision que de conscience dans les trois volumes où il a condensé toutes les données essentielles du droit international privé, du moins en ce qui concerne les questions de droit civil. Le premier volume est consacré aux principes généraux. L'auteur y donne, après les notions préliminaires, un résumé tout à fait remarquable, par la concision et l'intérêt, de l'histoire des doctrines du droit international privé; il y marque excellemment le mouvement des idées modernes. Puis il examine successivement le fondement du droit international privé, la condition des étrangers, la loi qui régit l'état, la capacité et les rapports de famille, l'ordre public, la loi qui régit les biens, la forme des actes et la règle *locus regit actum*, l'interprétation des conventions, la loi qui régit l'effet des conventions, la loi qui régit les quasi-contrats, les obligations qui naissent des délits et des quasi-délits, les obligations qui résultent de la loi, la détermination de la nationalité, du domicile, du lieu du contrat, la loi qui régit le contrat de mariage, et les rapports des époux quant aux biens en l'absence de contrat de mariage, les questions que soulève l'application de la loi étrangère au point de vue de la preuve et de la violation de la loi étrangère. Les deux derniers volumes sont consacrés aux applications des principes généraux. L'auteur passe successivement en revue les diverses matières spéciales qui forment l'objet des différents titres du code civil, en s'étendant surtout sur l'analyse des problèmes que soulèvent les conflits de lois en matière d'obligations. « Il n'y a pas de matière, fait-il observer, dans laquelle il soit plus difficile d'accepter un principe uniforme et absolu pour la solution d'une foule de questions délicates, qu'en matière d'obligations et de contrats et lorsqu'il s'agit de déterminer quelle est la loi qui en régit les effets. »

Ce sont surtout les principes du droit international privé admis en Belgique, que M. Albéric Rolin s'est proposé de mettre en lumière, en indiquant, en outre, les réformes projetées et les critiques que méritent, à son sens, les solutions de la loi ou de la jurisprudence belges. Son œuvre est donc surtout un traité de droit international privé au point de vue belge,

mais si tel est son caractère prédominant, son objet est, en réalité, plus vaste. M. Albéric Rolin fait tout naturellement une place considérable aux doctrines et à la jurisprudence françaises. La communauté du code civil pour la Belgique et pour la France devait conduire en général à l'adoption des mêmes solutions de droit international privé dans les deux pays, le rapprochement s'imposait en quelque sorte sans entraîner toutefois identité complète; des divergences d'interprétation se sont produites en plus d'un point; il était intéressant de les souligner : M. Albéric Rolin n'a eu garde d'y manquer. Familiarisé par ses travaux antérieurs avec le droit anglo-saxon, si différent à tous égards du droit des nations continentales, M. Albéric Rolin a eu soin de relever les oppositions multiples de principes et d'application qui distinguent la pratique anglo-américaine dans les questions de droit international privé. Enfin l'appréciation des solutions suivies ou proposées, l'examen doctrinal de tous les problèmes importants du droit international privé donnent à l'ouvrage de M. Albéric Rolin une portée générale et une valeur scientifique de premier ordre. Sans doute, en certains points, les opinions de M. Albéric Rolin seront combattues; il serait chimérique d'ailleurs de compter sur l'unanimité des suffrages pour toutes les solutions offertes sur des questions si multiples et si délicates. Mais nul ne contestera le profit à tirer de ces doctrines alors même qu'elles ne convaincraient pas. L'auteur a eu, en effet, le rare mérite de démêler et de mettre au point les éléments complexes des questions qu'il examine; il a réussi à dégager les points essentiels et à donner, en termes concis, des idées nettes sur le problème à résoudre. Par là il facilite la tâche à ceux mêmes qui croiront devoir s'arrêter à d'autres solutions que lui. En débrouillant ainsi le terrain il n'est point douteux qu'il ne contribue à préparer l'accord au moins sur quelques questions. Son œuvre est de celles qui ne peuvent manquer de faire faire quelque progrès au droit international privé en facilitant cette « harmonie dans les diversités des législations » où il convient de chercher la solution à la fois idéale et pratique des conflits de lois.

Charles Dupuis.

Alfred Fouillée. *Les Études classiques et la Démocratie.* Armand Colin et Cie; 1 vol. in-18, 1898. — Le beau livre de M. Fouillée vient à son heure. Le débat est ouvert une fois de plus entre les anciens et les modernes; il a même pris, dans ces derniers temps, un tel caractère d'acuité qu'on a pu dire de l'Université qu'elle subissait une véritable crise et que cette crise pourrait bien, si l'on n'y mettait ordre, compromettre dans ses sources vives notre énergie nationale. M. Alfred Fouillée s'est efforcé de rechercher l'origine du mal; il croit l'avoir trouvée dans cette dérivation qu'on a fait peu à peu subir à l'enseignement moderne, et qui est exactement contraire à l'esprit qui avait présidé à sa création. Ce nouvel enseignement, institué pour être avant tout une préparation spéciale au commerce et à l'industrie, est devenu une sorte de doublure de l'enseignement classique dont il s'est approprié les inconvénients sans en acquérir la valeur. Les apparences, il faut en convenir, étaient spécieuses : à ceux qui

conservent encore le souci de la culture générale, il offrait d'incertaines allures d' « humanités » ; — à ceux qui ne s'en embarrassent point. il présentait le caractère d'études pratiques. Ne sachant s'élever assez haut, et ne voulant descendre assez bas, il est demeuré un peu en l'air. C'est le secret de sa vogue. Comme la mauvaise monnaie chasse la bonne, l'enseignement moderne a, sinon encore chassé, du moins ébranlé l'ancien, dont il s'est fait le concurrent S'inspirant de cet égalitarisme funeste qui a pris à tâche de tout niveler, et qui ressemble si peu à la vraie égalité, il a réclamé des sanctions identiques pour des efforts différents, et on l'a vu s'élancer à l'assaut des carrières libérales, d'où l'excluait sa véritable raison d'être. Le résultat ne s'est pas fait attendre. « La couche d'eau, a dit Renan, en s'étendant a coutume de s'amincir. » La lutte de ces frères ennemis s'est traduite par un abaissement du niveau intellectuel de la classe moyenne : on ne saurait trop s'en alarmer puisqu'en elle réside la force des démocraties et puisqu'étant dirigeante, elle a le devoir d'être la plus éclairée.

Le temps est venu de remettre chaque chose en sa place, et de séparer nettement ce qui ne peut demeurer uni. Il faut rendre à l'enseignement moderne le caractère qu'on lui a étourdiment enlevé, d'enseignement secondaire pratique; à côté des sciences et de leurs applications, y faire étudier les langues vivantes, mais « pour les parler et les écrire, non pas pour faire de la littérature », apprendre « l'histoire moderne, non la grecque ou la romaine », « des notions de morale, quelques éléments pratiques de droit, d'économie politique ». Enfin, que l'enseignement de la langue française tende « non pas vers le développement de l'esprit critique ou le raffinement du sens esthétique, mais vers la volonté et l'action ». Le tout complété, suivant les régions et les vœux des familles, par des notions techniques, agricoles ou industrielles. C'est ainsi que l'on préparera de jeunes activités pour cette expansion coloniale qui a pris dans les préoccupations de tous une place si légitime, et que l'on arrêtera peut-être le flot montant de ce « prolétariat de bacheliers » dont les diplômes, en dépit qu'on en ait, ont toujours l'air de former titre contre l'Etat.

Ce sera également le moyen de dégager l'enseignement classique, et de le restaurer dans son antique et pleine valeur. Ce n'est pas qu'il n'y faille introduire quelques modifications : il a assez de richesse et d'élasticité pour pouvoir être rajeuni. On fera œuvre utile en le débarrassant du grec, qui ne possède pas, au même degré que le latin, les caractères d'un élément essentiel et perpétuel de tout enseignement libéral, — en y faisant la part plus large aux études sociales, — en renonçant surtout aux méthodes scientifiques venues de l'étranger et qui chargent la mémoire sans meubler l'esprit, — en se gardant enfin de l'abus des petits faits, qui, suivant le mot très juste de M. Fouillée, ne valent guère mieux que les mots pour l'éducation.

Mais « le français, le latin, l'histoire, la philosophie sont les bases immuables et intangibles, qui répondent aux besoins permanents de toute éducation libérale ». C'est à eux que nous devons les principes et les idées générales qui dirigeront notre conscience, la discipline et la méthode qui nous aideront à les appliquer, les immortels symboles qui donneront à notre

esprit les joies les plus pures. *Hæc est fons.* Là est la source intarissable de toute vie digne de ce nom. Les lettres antiques sont toujours les « douces et puissantes consolatrices » qui nous apprennent à être pleinement, largement hommes. Elles ne nous donnent pas une profession, mais elles nous rendent capables d'exercer celle que nous voudrons choisir, non seulement comme un métier, mais comme une mission. « L'art antique, a dit Schlegel, est l'expression des formes fixées de la nature organisée. » De là vient sa merveilleuse puissance éducatrice, que les langues étrangères ne sauraient atteindre, et qui le rend indispensable à toute culture générale. Vouloir diminuer l'enseignement classique, c'est aller contre nos plus chères traditions nationales, c'est commettre une sorte de suicide intellectuel. Et l'heure en serait d'autant plus mal choisie que c'est celle-là même où les États-Unis d'Amérique s'efforcent de généraliser chez eux les études classiques, pour enlever au vieux monde ce qu'ils considèrent comme sa dernière supériorité.

GASTON SALAUN.

Édouard Driault. *La question d'Orient depuis ses origines jusqu'à nos jours.* 1 vol. in-8, Alcan, 1898. — Jusqu'à ce jour nous n'avions sur la question d'Orient que des monographies, ou des précis un peu indigestes et superficiels sur l'histoire de l'Empire ottoman jusqu'au milieu de notre siècle. Les diplomates, les hommes qui s'intéressent à l'histoire contemporaine, s'ils n'avaient pas la bonne fortune de posséder les cours si remarquables de M. Vandal à l'Ecole des Sciences politiques, ou de M. Renault à la Faculté de droit, n'avaient pas d'ouvrage présentant une vue d'ensemble de la question d'Orient. Le livre de M. Driault comble heureusement cette lacune.

Ce livre comprend deux parties. La première est un excellent résumé, depuis les Croisades jusqu'au traité de Berlin, des rapports militaires et diplomatiques des Orientaux avec les nations occidentales. Il étudie brièvement les progrès de la puissance turque au moyen âge, puis la lutte qu'elle engage entre l'Autriche et la Russie, et enfin l'intervention collective de l'Europe à partir de 1826 dans les affaires intérieures de la Porte, basée juridiquement sur le manque total d'assimilation des populations chrétiennes sujettes avec les musulmans conquérants. Cette intervention dans le gouvernement et l'administration d'un Etat pourtant souverain a sa justification dans les abus de l'administration ottomane, qui révoltent notre civilisation du XIXe siècle. Il y a là une sorte de croisade à l'état endémique non plus pour imposer un dogme religieux, mais pour assurer la sécurité de populations opprimées et pour faire régner de plus en plus en Orient le principe des nationalités.

Dans une deuxième partie, plus délicate et qui ressort autant de la politique que de l'histoire, l'auteur expose toutes les questions actuellement pendantes entre la chrétienté et l'islam non seulement en Europe (Macédoine, Crète, Arménie), mais en Asie (Indes et Afghanistan) et en Afrique (Egypte, Soudan, Niger). Il y a là peut-être une extension un peu audacieuse et arbitraire du titre de l'ouvrage, et nous ne voyons pas bien com-

nent la révolte des cipayes, ou les conflits anglo-français sur la boucle du Niger se rattachent à ce qu'on est convenu d'appeler la question d'Orient. Si cependant on veut bien par ce titre entendre « la question islamique », c'est-à-dire tous les rapports entre chrétiens et musulmans dans l'ancien continent, cette seconde partie est très intéressante et nous présente avec netteté la dissociation croissante et générale de tous les empires fondés au nom du Coran. L'activité occidentale triomphe partout du fatalisme mahométan et les guerres présentes ne sont plus dirigées contre le Croissant, mais sont plutôt des luttes engagées entre Occidentaux pour se partager les débris de ces empires vermoulus.

G. ISAMBERT.

G. Maze-Sencier, secrétaire de la Revue politique et parlementaire. *Une Enquête sur la crise agricole dans l'arrondissement de Confolens.* — M. G. Maze-Sencier vient de publier les résultats d'une enquête qu'il a poursuivie dans l'arrondissement de Confolens pour se rendre compte de la façon dont la crise agricole avait atteint les populations rurales de cette région. Cette étude vaut la peine d'être consultée, car elle présente une des monographies les plus complètes que nous ayons d'un de ces *pays* dont se compose la France.

Connaissant de longue date le Confolentais, M. Maze-Sencier n'a pas voulu s'en tenir à ses seules observations; il a appelé à collaborer avec lui, grâce à un questionnaire très bien fait, les principaux agriculteurs, tous les maires et tous les instituteurs de cet arrondissement. Le questionnaire qui est devenu le plan de l'ouvrage, se divise en trois parties.

Dans la première l'auteur recherche comment se manifeste dans le Confolentais la crise agricole. Il passe en revue, à ce point de vue spécial, les effets de la concurrence étrangère, de l'amoindrissement de la marine marchande, des traités de commerce, de la spéculation, du régime fiscal, et de la question monétaire.

Dans la seconde, M. Maze-Sencier examine quels sont d'après les agriculteurs les plus distingués du Confolentais les moyens de remédier à cette crise. On retrouve dans cet arrondissement comme dans tous les autres la même foi dans l'efficacité du régime protecteur, des dégrèvements fiscaux, des réductions des tarifs des chemins de fer, etc.

Enfin dans une troisième partie, qui est de beaucoup la plus intéressante, M. Maze-Sencier, après avoir écouté son malade, se met à l'observer. Dans une série de chapitres sur les cultures et les méthodes de travail, le régime de la propriété, le développement de l'esprit d'association, l'état social et la population, l'auteur met en lumière les causes qui ont agi dans le Confolentais pour y produire une crise agricole, et qui agissent encore pour l'y maintenir.

La première et la principale de ces causes est l'état arriéré du régime de culture. Cet arrondissement en est encore au régime du domaine plein, où chaque métayer et chaque petit propriétaire produit presque entièrement tout ce qu'il lui faut pour vivre. On voit toute une population agricole dont l'unique préoccupation est d'acheter le moins possible, n'aller aux marchés

que pour livrer l'excédent de sa production sur sa consommation. Ainsi, voulant tout produire, ces gens produisent tout de qualité inférieure et d'après les procédés les plus arriérés; c'est le triomphe de la médiocrité. Quelques propriétaires ont compris que ce régime ne pouvait tenir devant la concurrence que fait partout sentir le développement des moyens de transports; ils se sont mis à être pour leurs métayers de véritables directeurs de culture, et ont montré quel puissant parti on pouvait tirer de l'association. C'est leur exemple qu'en terminant M. Maze-Sencier propose à tous.

R. P.

A. Bourguet. *La France et l'Angleterre en Égypte.* 1 vol. in-12; Paris, Plon, 1897. — Les récents événements donnent à l'œuvre de M. Bourguet un regain d'actualité. Aussi bien n'est-elle pas vieille : parue il y a quelques mois à peine, elle servit par un heureux hasard de préface à l'histoire qui se fait aujourd'hui sous nos yeux.

L'auteur n'a pas eu la prétention de traiter à fond le sujet ni d'épuiser la question. La complexité des faits et l'exiguïté du cadre qu'il s'était imposé ne le lui permettaient pas. Il préféra, et en cela agit sagement, ne donner qu'une analyse des documents trop nombreux que les cabinets ont livrés à la publicité. Cela lui permet d'entrer ex abrupto, en supposant les préliminaires connus, et de finir sur une conclusion rapide. Son récit est tiré des livres jaunes et parfois se ressent de la sécheresse des dépêches qu'il résume. L'allure générale y gagne une rapidité fort avantageuse. Sous le style simple et le développement serré l'on sent toujours la charpente très solide des faits et la chaîne ininterrompue de la chronologie.

M. C.

Vicomte Robert de Caix. *Fachoda, la France et l'Angleterre.* Paris, J. André; 1 vol. in-8, 1899. — Cet ouvrage, qui paraît au moment où le commandant Marchand est sur le chemin du retour, emprunte à ce fait une vive actualité. Il contient un récit très développé et très émouvant de cette étonnante épopée qu'a été le voyage de Marchand et de ses compagnons à travers le continent africain, mais ce n'est pas le seul objet de ce livre. M. Robert de Caix a surtout cherché à dégager le caractère de la politique trop souvent incohérente qui nous a conduits à occuper Fachoda sans aviser aux moyens diplomatiques et matériels de nous y maintenir. C'est une étude de politique extérieure et coloniale destinée à propager l'enseignement que comportent pour nous les récentes affaires du Haut Nil.

La Chine nouvelle. Revue illustrée, bimensuelle; 1re année. no 1. 15 avril 1899. Abonnement: 1 an, 24 francs; Francis Laur, éditeur. — Sous ce titre : *la Chine nouvelle*, M. Francis Laur vient de commencer la publication d'une revue destinée, à la fois, « à préconiser en Chine les idées de progrès industriel et commercial, non par la conquête brutale et

l'annexion, mais par la paix réformatrice », et « à prévenir des conflits qui menacent d'ensanglanter l'Europe, en demandant la réunion d'une conférence diplomatique destinée à proclamer l'intégrité de l'Empire chinois comme base de la politique future de l'Europe en Extrême-Orient avec un programme de réformes qui serait imposé à la Chine ». Nous applaudissons avec plaisir à cette entreprise et nous souhaitons bonne chance à notre nouveau confrère. La question d'Extrême-Orient est posée depuis de longues années déjà. La diplomatie européenne s'en inquiétait; le public ne s'en occupait pas encore. Les événements récents qui viennent de se dérouler en Chine ont brusquemment attiré l'attention publique sur cette question. Comment se résoudra-t-elle? Bien imprudent qui oserait le prédire, mais assurément qu'à l'heure actuelle toute publication sérieuse relative à cette question sera favorablement accueillie.

La nouvelle revue est divisée en trois parties : l'une destinée aux informations, la seconde attribuée à la partie littéraire et la troisième aux questions économiques et commerciales. Le premier numéro contient une chronique spirituelle d'un vrai Chinois; une étude d'Édouard Plauchut sur le mariage chinois; des articles de M. Joseph Chailley-Bert sur la question chinoise, de M. Francis Laur sur le partage de l'Empire, etc., etc.

Ouvrages envoyés à la Rédaction.

VICOMTE J. D'AVENEL. — *Paysans et ouvriers depuis sept cents ans.* Armand Colin et Cie, 1 vol. in-18, 392 pp., 1899.

Dr JOACHIM V. BARTOSZEWICZ. — *Die Erbschaftssteuer im internationalen Rechte.* Seyfarth und Czajkowski, Lemberg; 1 br., 72 pp., 1899.

EDMOND DE BIÉVILLE, ancien élève de l'École des Sciences politiques. — *Du régime matrimonial du code civil allemand (1896).* Arthur Rousseau, 1 br., 102 pp., 1899.

JACQUES BONZON. — *La législation de l'enfance, 1789-1894.* 2e éd., avec un appendice de 1894 à 1898. Guillaumin et Cie; 1 vol. in-12, 320 pp., 1899.

COMMANDANT BREVETÉ E. BUJAC. — *Précis de quelques campagnes contemporaines; III : Égypte et Soudan.* H. Charles-Lavauzelle, 1 vol. in-8°, 496 pp., avec 36 cartes ou croquis, 1899.

ÉDOUARD CAILLEUX. — *La question chinoise aux États-Unis et dans les possessions des puissances européennes.* Arthur Rousseau, 1 vol. in-8°, 277 pp., 1898.

VICOMTE R. DE CAIX. — *Fachoda, la France et l'Angleterre.* J. André, 1 vol. in-8°, 1899.

EDMOND CARTON DE WIART. — *Les grandes compagnies coloniales anglaises du XIXe siècle.* Perrin et Cie, 1 vol. in-18, 280 pp., 1899.

LA CHINE NOUVELLE. — *Revue bimestrielle illustrée,* n° 1, 15 avril 1899. Abonnement : 24 francs par an. Francis Laur, éditeur.

ÉMILE DÉMARET, docteur en droit. — *Organisation coloniale et fédération; une fédération de la France et de ses colonies.* V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-8°, 208 pp., 1899.

M. HAMELIN. — *Des concessions coloniales.* A. Rousseau, 1 vol. in-8°, 1898.

JAMES HOCART. — *La question juive.* Fischbacher, 1 vol. in-12, 242 pp., 1899

LATERRADE, sénateur. — *La définition du socialisme.* Librairie de la *Revue socialiste*, 1 br., 8 pp., 1899.

ERNEST LAVISSE ET ALFRED RAMBAUD. — *Histoire générale du IVe siècle jusqu'à nos jours*; t. XI : *Révolutions et guerres nationales (1848-1870).* Armand Colin et Cie, 1 vol. in-8°, 1014 pp., 1899.

LOUIS LEGER, professeur au Collège de France. — *Russes et Slaves*; études politiques et littéraires (3e série). Hachette et Cie, 1 vol. in-18, 275 pp., 1899.

JULES LEGRAS. — *En Sibérie.* Armand Colin et Cie, 1 vol. in-18, 384 pp., 1899.

ÉTIENNE MARTIN SAINT-LÉON. — *Les anciennes corporations de métiers et les syndicats professionnels.* Guillaumin et Cie, 1 br., 54 pp., 1899.

J. DE MOLINARI. — *Esquisse de l'organisation politique et économique de la société future.* Guillaumin et Cie, 1 vol. in-12, 242 pp., 1899.

F. PECH DE LACLAUX. — *L'impôt direct et les rentes sur l'État.* V. Rivière, Toulouse, 1 vol. in-8°, 238 pp., 1899.

L. POINSARD. — *Vers la ruine.* Le Soudier et Cie, 1 vol. in-12, 1899.

PAUL DE ROUSIERS. — *Les industries monopolisées (trusts) aux États-Unis.* Armand Colin et Cie, 1 vol. in-18, 339 pp., 1899.

LÉOPOLD DE SAUSSURE. — *Psychologie de la colonisation française dans ses rapports avec les sociétés indigènes.* Félix Alcan, 1 vol. in-18, 312 pp., 1899.

CHRISTIAN SCHEFER, professeur à l'École des Sciences politiques. — *Bernadotte, roi de Suède* (1810-1818 — 1844). Félix Alcan, 1 vol. in-8°, 1899.

LÉON DE SEILHAC. — *Les congrès ouvriers en France (1876-1897).* Armand Colin et Cie, 1 vol. in-18, 360 pp., 1899.

ACHILLE VIALLATE, rédacteur en chef des *Annales des Sciences politiques.* — *J. Chamberlain* (avec une préface de M. E. Boutmy, de l'Institut, directeur de l'École libre des Sciences politiques). Félix Alcan, 1 vol. in-12, XXIV-154 pp., 1899.

LOUIS VIGOUROUX. — *La concentration des forces ouvrières dans l'Amérique du nord.* Armand Colin et Cie, 1 vol. in-18, 362 pp., 1899.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Voir la table des abréviations à la dernière page.
La lettre qui suit l'abréviation du titre de la Revue est la première lettre du mois de la date de la publication.

HISTOIRE, DIPLOMATIE, POLITIQUE.

Américain (le péril) (O. Noël). **C.** 10 et 25 A.
Angleterre et paix du monde. **C.** 25 A.
Angleterre protectionniste (Bérard). **RP.** 15 A.
Angleterre (Descentes en). **RDM.** 1er M.
Angleterre et Vénézuéla : le contesté. **QH.** A.
Angleterre (renaissance catholique en) (Thureau-Dangin). **C.** 10 A.
Anglo-french agreement. **St.** 25 M.
Armies : the Possible Limitation of. **Ec.** 18 M.
Baciocchi (Elisa) en Italie. **RH.** M. A.
Belgique (mouvement des partis en). **RBl.** 4 M.
Bismarck et la transformation de l'Allemagne. **E.** 5 A.
Bourgogne (la duchesse de — à la cour) (cte d'Haussonville). **RDM.** 1er M. 1er A.
Catargi. **MD.** 23 A.
Catholicisme (l'ancien). **RC.** 1er A.
Catholicisme et progrès. **E.** 5 M.
China (American opportunites in). **F.** A.
China (Disintegration of). **Ec.** 11 M.
Chine (la) et les puissances (Pierre Leroy-Beaulieu). **RDM.** 1er M.
Chinese empire : the Dissolution. **NAR.** M.
Christenthum und Nationalitat. **PJ.** A.
Church (crisis in the). **NC.** M.
Constitution de 1875 (F. Dreyfus). **PP.** M.
Czar's Congress. **Na.** 13 A.
Désarmement : les précautions à prendre par la France. **EP.** 8 A.
Droit des faibles. Sleswig et Finlande. **RP.** 1er A.
Effort de la France contre le commerce hollandais. **RHD.** N° 2.
England and Russia. **Ec.** 18 M.
English Church Union Declaration. **CR.** A.
Enseignement secondaire et la République (Aulard). **RBl.** 22 A.
Esprit provincial (l'). **C.** 25 A.
Esquisse d'une réforme de l'enseignement secondaire (Foncin). **RBl.** 4 M.
États de l'Église : étude sur leur formation (726-757). **RH.** M.-A.
Formation d'un furstenbund en 1728 (essai pour). **RHD.** N° 2.
Française (l'armée — en 1899). **BU.** A.
France (new arrangement with). **Ec.** 25 M.
France du Levant (E. Lamy). **RDM.** 1er M, 15 A.
Friedenstraum und Staatsreich. **N.** 18 M
Germany as an object Lesson. **NC.** A.
Idolatrie en Gaule au XVIe et VIIe siècles. **QH.** A.
Imperialism (Shadows of English). **Na.** 9 M.
India's Welfare and foreign Investment. **St.** 8 A.
Individualismus der Gegenwart. **PJ.** A.
Influence of the War on our Public Life. **F.** M.
Jacobins (le club) (P. Nourrisson). **C.** 10 M.
Lamaïsme (le) : son influence politique. **ScSo.** M.
Liberal Leader at Hull. **Ec.** 11 M.
London (govt of). **Ec.** 25 M.
Louis XIV (un petit-fils de). **RHD.** N° 2.
Mc Kinley and Congress. **Na.** 23 M.
Mormon Problem (Revival of the). **NAR.** A.
Mouvement sioniste : fondation de colonies juives en Pales ine. **C.** 10 A.
Napoléon III et l'Italie (G. Rothan). **RDM.** 15 M. 1er A.
Naval Situation. **NC.** A.
Navy (future of our). **F.** M.

Nordsleswigschen (zür) Frage. N. 1er A.
Patrie (idée et sentiment de —, en France et à l'étranger). RefS. 1er et 16 M.
Peace present demonstrations. FR. A.
Peel (Robert). FR. A.
Pékin (une mission à) (cte d'Ursel). RDM. 1er A.
Protocole (Son Excellence le). RHD. n° 2.
Public Schools and Parents duties. NAR. A.
Republic (a) in the Philippines. NAR. M.
Revolt of the High Church. Ec. 4 M.
Rhodes in Germany. Ec. 1 A.
Salisbury's new chinese Policy. FR. A.
Samoa (la question des). RIP. M.-A.
Service d'un an et l'armée de métier. C. 25 A.
Spanish Government. F. A.
Stein et Hardenberg (réformes de, en Prusse) (Bornhak). RDP. N.-D.
Suffrage Colored : the Three Phases of. NAR. M.
Suffrage universel en Belgique : son organisation, ses résultats. RefS. 16 A.
Terre-Neuve (la question de). RIP. M.-A.
Turkey (future of). CR. A.
Université de Paris et les jésuites au XVIe siècle. QH. A.
Vereinigte Staaten nach dem Kriege. G. 1er A.

FINANCES ET ÉCONOMIE POLITIQUE.

Alcoolisme et aliénation en France et en Angleterre. EF. 1er A.
Assistance maternelle (Strauss). RP. 15 A.
Associations ouvrières de production en France (Mathorez). PP. M.
Associations professionnelles (les) de l'avenir. REP. M.
Caisses d'épargne dans les pays du nord de l'Europe. BLC. M.
Census Settlement. Na. 9 M.
Charité privée : son organisation (L. Lefébure). C. 25 M.
Chauffage (d'Avenel). RDM. 15 A.
Congrès international alcoolique. MD. 9 A.
Coût de la vie à Paris depuis 3/4 de siècle. EF. 15 A.
Deficit for 1899-1900. Ec. 19 M.
Dépenses militaires actuelles de la France et de l'Allemagne (G. Moch). JE. M.
Éducation nouvelle : son avenir (Demolins). ScSo. M.

Enseignement ménager e
RefS. 1er A.
Enseignement secondaire
ME. 4 M.
Escompte (essai sur les v
taux de l'). REP. M.
Féminisme (mouvement en
PP. A.
Frage (zur) der socialen Erzi
Gold Currency : can we k
Grèves de chemins de fe
législation de divers pa
Grèves et modifications au
travail (Beauregard). ME.
Hospitalité de nuit et ass
le travail. RefS. 16 A.
Impôt progressif (résultat
Suisse). RBI. 1er A.
Impôt général sur le revenu
PP. M.
Indian Currency (Mac Leod
Indigence et assistance
(1789-1896). EF. 25 M.
Individualisme : quelle est
définition? (H. Léon). JE.
Individuum und gemeinsch
Intérêt, son taux actuel et s
avec la production des m
cieux (R.-G. Lévy). JE. M
Italie (finances de l'). JE. A.
Kanäle und Handelsverträg
Lage des Schuhmacherhan
Land and the Labourers. N
Life Insurance Commission
Luxus in seinen Beziehung
zialoekonomie. Z. I.
Marchandage (le). ME. 15 A.
Marché à terme en grains
(A. Sayous). JE. A.
Monopoles (le problème de
Monetary System (needed Re
F. M.
Octrois : leur suppression
PP. M.
Old age Pension movement
Participation des ouvriers
fices dans l'industrie (R. M
Philosophie des races : sa ba
RS. A.
Production and consumptio
holic Beverages. BTJ. A.
Propriété (petite) dans le dé
de l'Orne en 1789. RefS. 16
Prudhommes (projet de loi)
Railway (the great central).
Russia (development industr
Savers'rent (theory of). QJE.
Schutz der Arbeitswilligen.
Soziale Lage der arbeitende
in Berlin. N. 8 A.

Spain (can really pay?). St. 1er A.
Spanish finance (reorganisation of). Ec. 8 A.
Stendhal et le militarisme. RS. A.
Strikes and Public support. Ec. 1er A.
Study of practical Labor Problems in France. QJE. A.
Sugar Cane Industry : the opportunity of. NAR. M.
Tolstoï et la question sociale. RS. A.
Travail des enfants de douze à quatorze ans en Allemagne. RefS. 1er M.
Zunahme der Ehescheidungen und die Frauen-Emancipation. G. 18 M.

LÉGISLATION, DROIT PUBLIC ET PRIVÉ.

Accidents du travail : la loi française (Beauregard). ME. 29 A.
Accidents du travail : la dernière loi anglaise. EP. 4 M.
Aenderungen des Strafgesetzbuches und der Straf processordnung. G. 11 M.
Aliénés : réforme du régime en Belgique. RA. M.
Bagnes de la Sibérie. RBr. A.
Bedingte Verurteilung. DJZ. 15 M.
California Penal System. APS. M.
Casier judiciaire : la réforme. EP. 15 A.
Emissions publiques : projet de loi belge. EP. 11 M.
Entwickelungsgeschichte (zur) der deutschen Staatslehre. OR. F.
Entwurf eines gesetzes betr. die Patentanwälte. DJZ. 15 A.
Evocations (des) dans l'ancien droit et des conflits d'attributions dans le droit secondaire (A. des Cilleuls). RA. M.
Fictions internationales en Extrême-Orient (de Pouvourville). RIP. M.-A.
Frauen wahlrecht. G. 11 M.
French Judicial System. NC. M.
Justice administrative : la reforme des conseils de préfecture (Bluzet). PP. A.
Justices de paix réunies et juges de paix délégués (C. Guyho). PP. A.
Law Merchant and transferable Debentures. LQR. A.
Lex Salisch : voreid ader nacheid? DJZ. 1er A.
London Government bill. CR. A.
Mortgagees and trade fixtures. LQR. A.
Politischer Werth des koalitionsrechtes. PJ. A.
Pompes funèbres (la question des). RA. M.
Powers of the Interstate commerce commission. F. A.
Procès Sacheverell et le droit à la Résistance (Errera). RDP. N.-D.
Submarine cables in time of War. LQR. A.
Vagabonds criminels (Fourquet). RDM. 15 M.
Zollpflicht und freier Verkehr. OR. F.

GÉOGRAPHIE, VOYAGES, AFFAIRES COLONIALES.

Algérie : son mal (L. Paoli). PP. M.
American difficulties in the Philippines. Ec. 22 A.
Arrangement anglo-français. EP. 25 M.
Australian Federation. NC. A.
Ceylan (une promenade à) (Bellessort). RDM. 15 M.
Chemins de fer (les) et les colonies (J. Chailley-Bert). QC. 25 M.
Colonisation russe dans les gouvernements d'Oufa et d'Orenbourg. AG. M.
Concessions au Congo. QC. 25 A.
Convention (la) franco-anglaise (Robert de Caix). BAF. A.
Cromers (lord) Report. Ec. 15 A.
Cuba : the Future of. NAR. A.
Evolution of colonies. APS. M.
Exploration en Annam et au Laos (Mercié). RM. M.
Faculté de médecine catholique et française de Beyrouth. RIE. A.
France au lac Tchad. EP. 4 M.
Gibraltar : travaux de défense. RM. M.
Good colonial government (the conditions of). F. A.
Korea and Koreans. F. A.
Marchand (marche de la mission). BFC. A.
Marine marchande (la) et les colonies (J. Chailley-Bert). QC. 10 M.
Mizon. BAF. A.
Neglect (the) of Hawaii. Na. 16 M.
Negro (the) and african colonization. F. M.
Palestine : colonies juives et allemandes. (P. Mille). AG. M.
Pénétration en Chine. BFC. A.
Peoples of the Balkan Peninsula. APS. M.
Politica dell'Emigrazione nei principali stati d'Europa. RPL. A.
Politique saharienne. BFC. A.
Population et main-d'œuvre indigène en Algérie. ME. 29 A.
Port (le) du Tonkin (J.-B. Malon). QC. 10 A.

INDEX DES REVUES CITÉES.

Le propriétaire-gérant : Fé

Coulommiers. — Imp. PAUL BRODARD.

Index des revues citées.

Le propriétaire-gérant : Félix Alcan.

Coulommiers. — Imp. Paul BRODARD.

ANNALES

DES

SCIENCES POLITIQUES

Revue bimestrielle

Publiée avec la collaboration des professeurs et des anciens élèves de l'École libre des Sciences Politiques

QUATORZIÈME ANNÉE

IV. — JUILLET 1899

Pages

PARIS
ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie
FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1899

Les ANNALES DES SCIENCES POLITIQUES, quatorzième année, 1899, sont la suite des ANNALES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES. Elles paraissent tous les deux mois (les 15 janvier, 15 mars, 15 mai, 15 juillet, 15 septembre, 15 novembre), par fascicules grand in-8.

PRIX D'ABONNEMENT

1 an (du 15 janvier)

Paris	18 fr.
Départements et étranger	19 fr.
La livraison	3 fr. 50

On s'abonne à la librairie **FÉLIX ALCAN**, 108, boulevard Saint-Germain, Paris, chez tous les libraires, et dans les bureaux de poste.

Les années écoulées **se** vendent séparément : les trois premières, **16** fr., les suivantes, **18** fr. chacune. Les livraisons des 8 premières années se vendent chacune **5** fr.; à partir de la neuvième année, **3** fr. **50** chaque livraison.

LES ORIGINES

DU SYSTÈME ADMINISTRATIF FRANÇAIS[1]

Les travaux publiés de nos jours sur l'histoire de nos institutions administratives sont trop nombreux et trop complets pour que l'on puisse avoir désormais la prétention d'y ajouter beaucoup par des recherches nouvelles. Il ne serait pas impossible sans doute de faire connaître avec plus de détails telle ou telle branche de l'administration monarchique. Mais outre que les travaux d'érudition ne manqueront pas d'être faits, à une époque où l'on pousse à l'excès le goût de la recherche et du *document*, nous jugeons plus utile et plus intéressant de résumer ce que nous savons déjà et d'en faire sortir quelques idées générales et une vue d'ensemble. A partir du XVe siècle les Ordonnances royales se multiplient; les nouvelles rapportent souvent les anciennes ou les modifient; mais elles tendent toutes à introduire dans le droit public en formation un certain nombre de principes qui resteront et survivront même à la monarchie. C'est un flot abondant et rapide, laissant sur son passage des dépôts qui se solidifient à la longue et constituent un terrain ferme et indestructible, — celui-là même sur lequel nous vivons.

Il s'agit de dégager et de mettre en lumière le travail de la politique royale à l'intérieur, — travail lent, souvent arrêté, contrarié, mais repris toujours et avec une suite étonnante, mené à fin, dans le cours du XVIIe siècle, par la main vigoureuse de Richelieu et par celle de Louis XIV. Nous possédons tous les éléments nécessaires pour le suivre dans toutes ses parties. Il y a une cinquantaine d'années, M. de Tocqueville dut fouiller patiemment les archives de l'Intendance de Tours pour arriver à constater que notre centralisation et notre tutelle administrative remontaient à une époque bien antérieure à la Révolution; ce fut une véritable découverte. Aujourd'hui,

1. Leçon, faite, à l'École libre des sciences politiques, année 1897-98.

grâce aux travaux de MM. R. Dareste, C. Dareste de la Chavanne, Chéruel, Alfred Maury, de Luçay, C. Rousset, P. Clément, de Boislisle, G. Picot, d'Arbois de Jubainville, Babeau, Hanotaux, Stourm et de plusieurs autres savants, nous allons pouvoir, avec beaucoup moins d'efforts, retrouver dans le passé les origines non seulement d'une partie de notre système administratif, mais du système tout entier.

I

L'histoire du régime administratif en France peut se partager en trois périodes : la période féodale, la période judiciaire et la période administrative.

La première, qui va jusqu'au XIVe siècle, nous retiendra peu de temps : c'est celle de la confusion absolue des pouvoirs. Le gouvernement, l'administration, la justice résidaient dans le Conseil du Roi, également désigné sous les noms de Parlement et de Cour plénière. Il avait la délibération. Quant à l'exécution, elle appartenait aux grands officiers de la couronne, qui d'ailleurs faisaient partie du Conseil du Roi, — à savoir au Chancelier, le premier d'entre eux, dont la mission la plus importante consistait à rendre exécutoires les actes de la Royauté par l'apposition du sceau ; au Sénéchal, chef de la justice ; au Connétable, chef de l'armée ; au grand Bouteiller, chargé de la gestion du trésor ; au grand Chambrier, chargé de l'intendance de la maison du Roi. Au-dessous de ces hauts personnages de la monarchie les attributions, réparties au sommet entre un assez grand nombre d'agents, se trouvaient réunies dans les mains du prévôt ou vicomte. Celui-ci était l'agent universel du Roi dans la partie non inféodée du domaine, et jugeait les causes autres que les causes féodales, exclusivement réservées à la cour du Sénéchal ; et à l'exercice de la justice il joignait l'administration des biens de la couronne, situés dans son ressort. C'était un intendant particulier sous l'autorité du grand Bouteiller et du grand Chambrier, qui faisaient fonction d'intendants généraux.

A l'époque de saint Louis, de nombreuses acquisitions ayant accru le domaine et la cour du Sénéchal ne suffisant plus à l'expédition des causes, on dut créer des circonscriptions administratives, bailliages ou sénéchaussées, placées chacune sous l'autorité d'un commissaire permanent du roi, bailli ou sénéchal, et subdivisées en prévôtés. Les baillis et les sénéchaux présentaient à l'origine, eux aussi, le caractère d'agents universels ; on leur avait donné la justice et

ıdministration, longtemps renfermées dans la gestion financière. Ils :aient à la fois juges, receveurs, ordonnateurs, payeurs.

Au début du xive siècle et même dès la fin du xiiie, nous entrons ans une phase nouvelle. On commence à distinguer les services les ns des autres, à les classer, à remettre les services de même ature entre les mains de corps ou de fonctionnaires spéciaux. Les gents particuliers succèdent à l'agent universel.

Cette tendance se manifeste en premier lieu dans le conseil du oi, dont l'importance a suivi tous les progrès de la Royauté. La ıultiplicité des questions dont il est saisi, y amène un partage d'at-ributions. Il se divise d'abord en trois sections, entre lesquelles les ffaires se répartissent selon leur nature, et finit, sous Philippe le lel, en 1302, par former trois corps distincts, le Grand Conseil, dit ussi Conseil privé, Conseil secret, auquel sont réservés le gouver-ıement et la haute administration; le Parlement, placé au sommet le l'ordre judiciaire, et la Chambre des Comptes, chargée de la direc-ion financière.

Le travail de séparation, de *spécialisation* se poursuit durant tout e xive siècle. Il se fait surtout au détriment de la Chambre des Comptes, parce que le service des finances forme son département et que ce service embrasse alors toute l'administration. A peine a-t-elle acquis une existence indépendante qu'on songe à disjoindre l'administration financière proprement dite et le jugement de la ges-tion des deniers. Une ordonnance du 18 septembre 1357 atteste, en effet, que les Généraux des monnaies, qui primitivement étaient membres de la Chambre des comptes, s'en sont détachés depuis un certain temps. Ils constituent la Chambre des monnaies, qui recevra le titre de cour vers la fin du siècle suivant, sous Charles VIII. Leurs fonctions sont fixées de très bonne heure. Ils autorisent la mise en circulation des monnaies nouvelles et prononcent le retrait des pièces décriées; ils procèdent à l'adjudication, lorsque la fabrication est mise en ferme, et connaissent des difficultés que soulève l'inter-prétation des clauses du bail. On leur a donné aussi la justice des corporations qui travaillent l'or et l'argent. C'est la Chambre des monnaies qui homologue leurs statuts, les fait observer, en punit les violations. On le voit, la Chambre des monnaies n'a pas seule-ment dans ses attributions l'administration active, ce qu'on appelait au xviiie siècle la juridiction économique et volontaire; le conten-tieux y rentre également, non point par exception, mais suivant une règle qui prévalut tout d'abord, c'est à savoir que le *pouvoir de*

juger ne devait pas être séparé de la direction et de l'action. Et la juridiction contentieuse étend très loin son domaine sous l'ancien régime, car, selon une autre règle, également admise dès le début, elle embrasse, outre la connaissance de l'acte administratif, celle du fait de l'administrateur, la répression des crimes et délits commis par le justiciable; *elle est à la fois civile et pénale.*

Comme les Monnaies, et même avant les Monnaies, les Eaux et forêts devinrent un service distinct, pourvu d'organes spéciaux[1]. Originairement il se confondait avec la gestion des autres biens de la couronne dans les mains des Trésoriers de France. — Ceux-ci avaient la garde et l'emploi des deniers du roi, l'administration de ses revenus, c'est-à-dire des revenus de son domaine, le domaine étant alors la source unique où s'alimentait le trésor royal. Les Trésoriers de France suivirent la même évolution que les Généraux des monnaies : après avoir longtemps fait partie de la Chambre des comptes, ils cessèrent d'y siéger dans les premières années du XIVe siècle : on voulait, comme nous l'avons dit, scinder le service des finances, confier à des autorités différentes, d'une part la direction et l'action, d'autre part l'examen et le jugement des comptes. Vers le même temps nous voyons s'opérer d'autres divisions, d'autres partages d'attributions. On alla jusqu'à séparer la comptabilité de l'administration; on enleva le maniement des fonds aux baillis et aux prévôts pour en charger des receveurs, comptables spéciaux. Mais cette division ne s'opéra pas plus haut, dans la région du pouvoir central. Là les revenus domaniaux continuèrent à être perçus par les Trésoriers de France; plus tard par l'un d'entre eux, qui prit le nom de changeur du Trésor. Seulement on introduisit dans l'administration domaniale une distinction en désaccord avec le principe général que nous avons précédemment énoncé : on distingua le service actif et la juridiction contentieuse. Il y eut deux catégories de Trésoriers, les *trésoriers sur le fait de la finance* et les *trésoriers sur le fait de la justice.* Ces derniers furent remplacés, presque aussitôt

1. En 1346, ce service reçut d'une ordonnance de Philippe de Valois son organisation définitive, qu'il garda jusqu'à la Révolution française. Les maîtres des eaux et forêts (institution antérieure) sont répartis dans les provinces avec le titre de maîtres particuliers, sous l'autorité d'un *grand maître enquêteur et général réformateur des forêts de France.* Ils procèdent aux ventes, concluent des baux; ils administrent, en un mot, avec le concours des gruyers et verdiers officiers inférieurs. Mais, bien entendu, d'après la règle suivie, ils jugent aussi. Les maîtrises particulières forment autant de tribunaux de première instance, dont les appels sont portés à Paris, devant la table de marbre, tribunal du Grand Maître.

après leur création, par les *conseillers du Trésor*, chargés de statuer sur les affaires domaniales au nom et sous la présidence des Trésoriers. Telle fut l'origine de la *chambre du Trésor*, qui subsista, mais fort diminuée d'importance, jusqu'à la fin du XVIIe siècle et dont la succession échut au Bureau des finances de la généralité de Paris. — Quant aux Trésoriers sur le fait de la finance, nous verrons bientôt ce qu'ils devinrent.

Pendant longtemps la Royauté avait pu subvenir à ses dépenses avec les seules ressources de son domaine; mais il arriva un moment où ces ressources ne suffirent plus : il fallut recourir à des impositions, à des aides votées soit par les États généraux, soit par les États provinciaux. Sous le roi Jean, la guerre contre les Anglais entraînant des charges énormes, les États généraux, tant de la langue d'oïl que de la langue d'oc, accordèrent, en 1355, une aide extraordinaire, mais sous la condition que l'administration des fonds resterait entre leurs mains. En conséquence, neuf superintendants généraux, trois de chaque ordre, furent institués par les États de langue d'oïl avec mission de diriger et de centraliser les opérations; et auprès d'eux, pour les assister, dans chaque province, « des commissaires et députés particuliers des pays et contrées », des *Élus*. C'est le nom qu'ils reçurent et gardèrent. Les uns et les autres devaient rester étrangers à la perception des deniers : la gestion financière fut confiée à « deux *receveurs généraux*, prud'hommes et bien solvables », auxquels on adjoignit des *receveurs particuliers* « pour ce que les dits superintendants n'étaient chargés d'aucune recette ni de faire compte aucun[1] ». — Depuis lors, les impositions deviennent presque permanentes, de fait sinon de droit. Elles comprennent les *tailles*, impôts directs, les *aides*, proprement dites, impôts de consommation particulièrement établis sur le vin, la *gabelle* ou impôt du sel et l'*imposition foraine* ou droits de douane. A la tête de ces divers services nous trouvons les Élus pour les tailles et les aides; pour la gabelle et l'imposition foraine les *grènetiers* et *maîtres des ports*, agents spéciaux institués à peu près en même temps que les Élus; au-dessus d'eux, dans la sphère supérieure, les *généraux des finances*. Tous sont des officiers à la nomination du roi, — les grènetiers et maîtres des ports depuis leur origine; les Élus, bien qu'ils continuent à porter ce nom, et les Généraux des finances depuis 1360, c'est-à-dire presque aussitôt après leur création. Répartis entre des circon-

1. Ord. roy., 18 déc. 1355.

scriptions dites de leur nom Élections, dont le nombre a fréquemment varié, les Élus ont à la fois la partie administrative et la partie contentieuse des services dont ils sont chargés (de la taille et des aides); ils connaissent des réclamations, contestations, faits de toute nature qui s'y rattachent. Ils sont juges au criminel comme au civil. Ils peuvent appliquer toutes les peines, même la peine de mort, mais dans tous les cas ils ne prononcent qu'en premier ressort[1]. — Les agents particuliers de la gabelle et de l'imposition foraine sont de même, dans leurs départements respectifs, des administrateurs et des juges de première instance.

La direction supérieure, l'appel et la juridiction suprême appartiennent aux Généraux des finances. Mais leurs fonctions subissent le même démembrement que les fonctions des trésoriers de France, et presque en même temps : en 1388, le fait de la justice est distingué du fait de la finance. Charles VI qui a institué, à côté des trésoriers de France, la chambre du Trésor, établit trois conseillers « pour « expédier les causes avec les généraux, oyr les plaidoiries et faire les « appointements avec les parties et gouverner le fait de la justice touchant les aides en la forme et manière qu'iceux généraux pourraient « faire[2] ». Tel est le noyau de la *Cour des aides*, juridiction souveraine en matière d'impôts. D'abord, il n'existe qu'une cour des aides; elle siège à Paris et sa compétence s'étend à tous les pays qui faisaient partie de la langue d'oïl sous Charles V. Plus tard, du XV[e] au XVII[e] siècle, de nouvelles chambres des aides sont érigées en Languedoc[3] et dans plusieurs autres provinces. Mais la plupart d'entre elles ne se maintiennent pas; on les réunit, après un temps plus ou moins long, soit à une Chambre des comptes, soit à un Parlement, soit à un Bureau des finances.

1. Administrateurs, les Élus font la répartition de la taille et ils en dressent les rôles; ils afferment les aides. Comme tribunal, ils statuent sur les demandes en surtaux, en radiation de cote, en reconnaissance de privilège ou exemption; sur les plaintes d'abus et de malversation formées contre les collecteurs, etc.; sur les faits de rebellion contre les agents chargés du recouvrement. Tous les procès relatifs aux droits d'aides et d'octroi, aux droits sur le tabac, la marque d'or et d'argent, etc., rentrent également dans leur compétence; il en est de même des contestations entre les fermiers et sous-fermiers des aides; ajoutez les faits dont les commis de la ferme se sont rendus coupables dans le cours et à l'occasion de leurs exercices.

2. Lett. pat. du 13 avril 1390.

3. La même transformation qui s'est faite au nord, se fait également au midi pendant la première partie du XV[e] siècle. Les Généraux des finances qui, en Languedoc, administraient tous les deniers du Roi, les revenus du domaine comme les impositions, à la différence des généraux de la langue d'oïl, et qui, de même que ces derniers, exerçaient la juridiction contentieuse, forment une seconde chambre des aides à partir de 1437.

Il nous reste à suivre le sort des Trésoriers de France et des Généraux des aides sur le fait de la finance.

Le nombre des officiers de chacune de ces deux catégories varia; il semble avoir été fixé à quatre depuis le règne de Charles VIII. Ils résidaient à Paris, mais faisaient des chevauchées annuelles dans tout le royaume, tant en langue d'oc qu'en langue d'oïl. Dès 1411, sous Charles VI, on avait voulu fondre les deux institutions, réunir les charges des Généraux des aides à celles des Trésoriers, mais cette réunion ne s'opéra définitivement qu'au XVI[e] siècle. François I[er], par un édit du 7 septembre 1542, partagea la France en seize départements financiers ou *généralités*, dans chacune desquelles il mit un *receveur général*. Le produit du domaine, celui des impositions, celui de tous les autres revenus devaient être versés dans la caisse de ce comptable, auquel on subordonna tous les anciens receveurs, même les receveurs des deniers extraordinaires, des octrois et contributions des villes. Auprès du receveur est établi par le même édit un *commis*, délégué des Trésoriers et Généraux de France; c'est un surveillant à demeure. Cette mesure amène presque immédiatement la transformation complète de l'administration financière. Désormais les quatre Trésoriers de France et les quatre Généraux, résidant à Paris, pourront disparaître sans inconvénient. Ils cessent d'exister, en effet, sous Henri II. On les remplace par quatre intendants des finances, sorte de directeurs, chargés de centraliser les opérations locales, ayant désormais au-dessus d'eux un *surintendant* et un *contrôleur*, à côté d'eux un *trésorier de l'épargne*. C'est une organisation qui subsistera, à peu de chose près, jusqu'en 1789, sauf que le surintendant sera supprimé après la disgrâce de Fouquet. — Sous le même prince, en 1551, on augmenta le nombre des généralités, et le commis, le délégué des trésoriers et des généraux, devint lui-même un *trésorier général*, cumulant les fonctions des anciens Trésoriers et des anciens Généraux et ayant comme eux droit d'entrée tant aux Chambres des comptes et du trésor qu'à la Cour des aides. Quelques années plus tard, en 1557, les attributions des Trésoriers de France et celles des Généraux furent encore divisées, puis elles furent réunies de nouveau et cette fois d'une manière définitive. Par un édit de 1577 on créa, dans chaque généralité, un *Bureau des finances*, composé de trésoriers généraux, dont le nombre, de cinq d'abord, s'éleva finalement jusqu'à trente, et on l'investit d'attributions très nombreuses et très variées. Comme autorité administrative, en effet, les bureaux des finances étaient préposés, dans l'étendue

de leurs ressorts, à la direction des services publics, — domaine, finances, voirie, travaux publics; comme juridiction, ils statuaient sur les affaires du domaine et de la voirie, sauf appel soit au Conseil du Roi, soit au Parlement, suivant les cas.

On connaîtrait bien peu l'histoire de nos anciennes institutions, si l'on pensait qu'à une époque quelconque un même système embrassait toutes les parties du royaume. Les *provinces* dites *d'États* échappèrent jusqu'à la fin, du moins dans une large mesure, au régime centralisateur et uniforme auquel le progrès du pouvoir absolu tendait à assujettir la France. Trois particularités les distinguaient des autres provinces, c'est à savoir : 1° une représentation; 2° le droit de consentir les impositions, même royales, et de les répartir, s'il y avait lieu; 3° une administration distincte de celle de l'État, des taxes et des dépenses locales. Ces franchises, devenues des privilèges, avaient été, à un moment donné, le droit commun de la France. Le sort en était fatalement lié à celui des États généraux, organes des libertés nationales et gardiens de toutes. Aussi, lorsque la perpétuité de la taille et des aides, implicitement admise par les États d'Orléans en 1439, eut permis à la royauté de se passer des représentants de la nation et qu'on eût cessé de les convoquer, les États provinciaux commencèrent-ils à disparaître les uns après les autres. A la fin de l'Ancien régime il n'en subsistait plus que dans quatre anciennes provinces (la Bourgogne, la Provence, le Languedoc, la Bretagne), et dans quelques pays conquis ou cédés pendant les deux derniers siècles (la Flandre, le Cambraisis, l'Artois et la Corse). Encore faut-il ajouter que là même ce qui restait des vieilles franchises, c'était une forme extérieure, une apparence plutôt qu'une réalité. L'action absorbante de la royauté s'y faisait sentir de plus en plus; elle y avait introduit ses corps administratifs et ses agents. La division en généralités embrassait, en effet, le royaume tout entier, et dans toute généralité, quelle qu'elle fût, on trouvait comme ailleurs un bureau des finances[1]; seulement la subdivision de la généralité en élections laissait en dehors les pays d'États, sauf quelques districts de Bourgogne[2].

1. Et plus tard un intendant.

2. Les subdivisions de la généralite dans les pays d'États portaient les noms de diocèses, vigueries, bailliages, etc. — La subdivision en élections ne concernait pas davantage certains autres pays également annexés à la Couronne à une date récente, mais dépourvus de représentation provinciale, c'est à savoir les Trois-Évêchés, l'Alsace, le Hainaut, la Franche-Comté et la Lorraine. Quelques-uns d'entre eux n'avaient pas même de bureau des finances. On les appelait des pays d'imposition, de préférence, dans le langage officiel, des *intendances*, car tous avaient reçu des intendants.

II

Nous venons d'assister à la formation et au développement des institutions administratives en France après le moyen âge, du XIVe à la fin du XVIe siècle. En sectionnant l'ancienne cour plénière, en donnant une existence propre au Parlement et à la Chambre des comptes, la royauté avait entendu séparer la justice du gouvernement, et un peu plus tard, en faisant sortir de la Chambre des comptes, les Maîtres des monnaies et les Trésoriers de France, en spécialisant les services, elle avait cherché à dégager l'administration de la justice; elle avait voulu, par un sentiment précoce de la science pratique des affaires, les soustraire, se soustraire elle-même, dans la gestion des intérêts publics, au contrôle exigeant, à l'autorité jalouse des corps judiciaires.

Mais elle ne réussit ni dans l'un ni dans l'autre de ces desseins. Voyons d'abord comment elle échoua dans le premier.

« Du commencement, » dit Pasquier, « le Conseil d'État n'était point fondé en juridiction contentieuse, car telles matières étaient réservées pour la connaissance de la cour du Parlement; ains seulement connaissait de la police générale de la France, concernant ou le fait de la guerre ou l'institution des édits, dont la vérification appartenait au Parlement[1]. » Mais cela dura peu, et en voici la raison. Lorsque le roi avait créé la cour du Parlement et lui avait délégué le pouvoir judiciaire, il n'avait point entendu se dépouiller du droit inaliénable de juger, soit seul, soit avec l'assistance de son conseil. La justice continuait à résider en lui; il en était, il en restait le principe. De là l'usage d'évoquer au Conseil d'État, par des mesures spéciales, des procès pendants soit au Parlement, soit devant quelque autre juridiction, ou bien d'avance et par mesure réglementaire toute une catégorie d'affaires à cause de leur nature ou de leur importance, — usage devenu en peu d'années si fréquent qu'il provoqua dès le XIVe siècle même de nombreuses réclamations et que des lettres patentes en date du 22 juillet 1370 durent interdire l'évocation des *petites causes*. A plus forte raison le Conseil d'État se crut-il en droit d'intervenir dans le domaine de la justice pour faire cesser les conflits de compétence qui surgissaient entre les cours souveraines ou pour casser les arrêts rendus par les mêmes cours en violation des ordonnances, comme le fait aujourd'hui la Cour de cassation. — La multiplicité des

1. Dans ses *Recherches sur la France*, cité par R. Dareste, *Justice admin.*, 1re édit., p. 59.

affaires judiciaires au Conseil d'État conduisit à y former, vers la fin du xve siècle, une section spéciale, puis à détacher cette section et à l'ériger en cour de justice sous le nom de *Grand Conseil* : ce fut l'objet de deux ordonnances, l'une de Charles VIII[1] et l'autre de Louis XII[2]. Au Grand Conseil on abandonna les conflits d'attribution entre cours souveraines et les procès évoqués. Ainsi la Royauté revenait à son idée première, qui était de décharger le Conseil d'État de toute affaire litigieuse et de le renfermer exclusivement dans sa fonction gouvernementale. Mais cette fois encore sa tentative échoua, et elle devait échouer. En effet, pour que le Grand Conseil restât cour régulatrice, on n'aurait pas dû le séparer de la personne du Roi; « le jour où il avait été élevé au rang de Cour souveraine avec une juridiction propre et des officiers particuliers, il avait perdu par ce fait même l'autorité que lui communiquait la présence du monarque, source de toute justice. Les recours au Roi ne pouvaient être examinés que par le Roi lui-même en son Conseil d'État, et ces recours étaient ouverts dans tous les cas, même contre les arrêts du Grand Conseil. Peu à peu le Grand Conseil descendit au rang de tribunal d'exception, tribunal dont l'inutilité n'était pas contestée, mais que le gouvernement conservait par politique, afin d'amoindrir l'autorité du Parlement de Paris[3] ». Ses attributions de Cour suprême revinrent au conseil du Roi. — Celui-ci n'avait jamais cessé d'être la haute juridiction pour laquelle la raison d'État revendiquait les affaires qu'elle jugeait utile d'enlever à la connaissance des Cours souveraines. Son rôle de tribunal administratif non seulement se maintint dans la suite, mais il ne fit qu'augmenter d'importance jusqu'à la fin de l'ancien régime. Ce fut, dans beaucoup de cas, la conséquence, d'une part, de l'opposition des Parlements et de la défiance qu'ils inspiraient à la royauté, d'autre part, des progrès du pouvoir monarchique et de sa tendance à tout absorber. En vain les ordonnances royales réservaient-elles aux cours souveraines le jugement des questions contentieuses; en vain les règlements du Conseil d'État rappelaient-ils et confirmaient-ils à cet égard les déclarations des ordonnances; il y était dérogé à tout moment. Les cas d'évocation se multipliaient et ces sortes de confiscation allaient grossir le domaine de la justice royale. Nous verrons plus loin quelle en était l'étendue sous le règne de Louis XIV. Nous enten-

1. 2 août 1497.
2. 13 juillet.
3. R. Dareste, *loc. cit.*, p. 61.

drons à cette époque M. Talon, avocat général, reprocher au Gouvernement, dans ses remontrances, de « former insensiblement un tribunal ordinaire au sein du Conseil, qui se déclarait compétent en toute matière. » A vrai dire, les Parlements ne pouvaient que protester contre l'abus que le Roi faisait de son droit; quant au droit lui-même, en effet, on ne pouvait le contester; il était sans limite. La royauté en eut pleinement conscience dès le principe. A la noblesse de Champagne, qui, alarmée des continuels envahissements de la juridiction royale, suppliait le roi Louis X de vouloir bien déterminer les cas qu'il se réservait : « Nous les avons éclaircis en cette manière », répondit le Roi, « c'est assavoir que la royale Majesté est entendue dans les cas qui de droit ou de ancienne coutume peuvent et doivent appartenir à souverain prince et nul autre[1] ». Louis XIV n'eût point parlé autrement.

La royauté ne réussit pas davantage dans son second dessein, qui était, avons-nous dit, d'enlever aux cours de justice l'administration proprement dite pour la confier à des agents spéciaux nommés par elle et placés sous sa dépendance.

Et d'abord ni au XIVe siècle ni dans les siècles suivants jusqu'à la Révolution, les cours de justice ne restèrent absolument étrangères aux choses de l'administration. A l'origine, lorsque les baillis et les prévôts étaient encore les agents universels du gouvernement central, le Parlement de Paris qui jugeait leurs appels et recevait leurs comptes, s'était trouvé leur supérieur hiérarchique et par là avait exercé une surveillance générale sur l'administration tout entière. Plus tard, lorsque les différents services se furent formés et développés, on les décentralisa. Mais si l'on divisa les services et si l'on institua pour chacun d'eux des fonctionnaires particuliers, nous avons vu qu'on n'alla pas jusqu'à séparer l'action et la juridiction, qui continuèrent, suivant l'ancien usage, d'être réunis dans les mêmes mains. Seulement, afin de parer aux abus résultant de ce système, on prit l'habitude et l'on se fit comme une règle d'attribuer au Parlement, à défaut d'un tribunal supérieur, spécial et indépendant, les appels de la justice administrative. C'est ainsi qu'il reçut successivement les appels des affaires portées devant les Sièges d'amirauté, ceux de la Table de marbre et ceux du Contrôle général des greniers à sel[2]. La Chambre du Trésor relevait de son autorité. Il partagea plus tard avec le Conseil d'État les recours formés contre

1. R. Dareste, *loc. cit.*, p. 98.
2. Dar. de la Chav., *Hist. de l'Admin.*, t. I, p. 310.

les décisions des bureaux des finances. Le Parlement continua donc à participer au pouvoir administratif par l'exercice de la juridiction. Il y participa encore et surtout par l'exercice de la police, si longtemps unie à la justice. Et que ne comprenait-on pas sous ce nom de police! A peu près tout ce qui constitue aujourd'hui le ministère de l'Intérieur, et le mot garda longtemps sa première acception : Delamarre et ses continuateurs au XVIIIe siècle ne l'entendaient pas dans un autre sens. C'est lentement que l'autorité en cette matière se détacha du pouvoir judiciaire et qu'on comprit la nécessité de l'attribuer à des agents plus ou moins spéciaux. On finit également par analyser le droit de police avec plus d'attention; les légistes y démêlèrent trois pouvoirs distincts, qu'on avait confondus avant eux : le pouvoir de faire des règlements, celui de les mettre à exécution. celui d'en punir l'inobservation. Mais même depuis lors, et jusqu'à la fin, les Parlements conservèrent une grande influence, ils exercèrent des droits étendus dans cette branche des services publics. Ils participèrent toujours au pouvoir réglementaire.

Malgré les mutilations successives qu'elle avait subies sous Philippe le Bel et sous les premiers princes qui lui succédèrent, la Chambre des comptes occupait encore une très grande place dans l'organisation financière du royaume : « toute chose et besoigne quelconque touchant et regardant l'héritage du Roi », porte une déclaration du 13 mars 1390, « seront traitées et données en la Chambre des comptes ». Elle est la grande juridiction administrative pendant tout le XVe siècle. Ses attributions s'étendent. Elle prétend avoir le droit de choisir les officiers de finance comme le Parlement choisit les officiers de justice, et cette prétention, repoussée par le roi Jean, reçoit satisfaction sous Charles VI : en 1401 on lui abandonne la nomination des vicomtes ou prévôts et des receveurs; en 1408 elle obtint même le pouvoir de les changer de circonscription à son gré. La Chambre des comptes garda cette haute situation jusqu'au jour où elle vit s'élever deux puissances rivales, la Cour des aides à côté d'elle, et au-dessus d'elle le Conseil d'État. Alors elle commença à descendre. « Chose singulière! Tandis que les Chambres des comptes. instituées dans les grands fiefs de la couronne ou dans les pays voisins de la France, grandissaient chaque jour en importance et en pouvoir, que l'Échiquier d'Angleterre, sans rien perdre encore de sa compétence fiscale, devenait, par l'emploi d'une fiction de procédure. une des trois grandes cours de justice du Royaume, jugeant les procès civils au même titre que la Cour du Banc du Roi ou celle des

plaids communs[1] », la Chambre des comptes de Paris perdait de son autorité, même dans l'exercice de la juridiction. Elle se vit peu à peu réduite à *la ligne de compte*, c'est-à-dire à la correction, à l'apurement et au jugement des comptes de deniers publics. Et encore dut-elle se borner, dans son examen, à constater l'existence et la régularité matérielle des pièces justificatives, sans avoir à rechercher si la recette ou la dépense était conforme *à l'état du Roi*, en d'autres termes, au budget, point exclusivement réservé au Conseil d'État, devant lequel le comptable devait *compter au vrai*, avant de se présenter devant la Chambre des comptes. Elle n'avait donc aucun contrôle sur l'exécution du budget, sur la gestion des ministres, sur le Gouvernement. Mais elle n'était pas exclue pour cela de toutes les parties de l'administration; elle ne le fut jamais. Déchue, amoindrie, resserrée à certains égards dans des limites étroites, elle ne cessa jamais d'exercer une certaine action sur les agents et sur les services. Tous les comptables de deniers publics, les comptables communaux comme ceux du Roi, relevaient de son autorité. Elle avait acquis une compétence pénale, elle procédait à l'instruction des faits délictueux commis dans l'exercice de la fonction, d'après une règle ancienne, qui s'était généralisée. Elle jugeait, mais nous la voyons aussi adresser des circulaires à ses justiciables, leur donner des instructions générales, comme font aujourd'hui les ministres, pour assurer l'observation des Édits et maintenir l'unité dans leur interprétation et leur application. Par là elle participait à la direction financière.

III

Toutefois si le Parlement et la Cour des comptes avaient retenu une part d'autorité en matière administrative après l'institution d'officiers spéciaux, part que le droit d'évocation permettait toujours de réduire, l'Administration, dans ses agissements journaliers, dans sa vie quotidienne, en était indépendante. Elle serait restée aux ordres et dans les mains du Roi, si l'organisation des services n'avait rapidement subi une transformation dont le résultat fut de la soustraire à son pouvoir ou du moins à son action. Un siècle ne s'était pas écoulé depuis leur création que tous ces officiers — Généraux des monnaies, Maîtres des forêts, Trésoriers de France, Généraux des aides, Élus — formaient eux-mêmes des corps judiciaires.

1. R. Dareste, *loc. cit.*, p. 13.

De l'institution des Trésoriers de France et des Généraux des aides sur le fait de la justice nous avons vu sortir la Chambre du Trésor et la Cour des aides, et aux Généraux des monnaies, bien que la fonction de ces derniers fût, par sa nature même, presque exclusivement administrative, nous avons vu succéder la Cour des monnaies, classée parmi les cours souveraines du Royaume par un édit de Henri II. Le même fait est à constater, la même évolution s'opère dans toutes les parties de l'administration, — maîtrises des forêts, élections, greniers à sel, enfin bureaux des finances, dernière transformation des Trésoriers et des Généraux des aides sur le fait des finances : autant de sièges de première instance, taillés sur le même modèle que les autres, présidiaux et bailliages, procédant de la même manière et indépendants de l'autorité royale comme eux et pour les mêmes causes. Dans presque tous, en effet, nous rencontrons un personnel judiciaire, — des présidents, des avocats, des procureurs, des huissiers, des greffiers [1]. Les formes qu'on y suit ne diffèrent en rien des formes de la jutice ordinaire, et ces formes, ces règles de procédure, on les applique même aux actes de pure administration. Ainsi s'agissait-il d'émettre une monnaie nouvellement fabriquée? Un *arrêt* de la Cour des monnaies la déclarait de bon aloi et en autorisait la mise en circulation; et il fallait également un arrêt pour décrier une monnaie et en opérer le retrait. — Nous savons que, faute d'une juridiction d'appel, c'est au Parlement qu'appartient l'appel des décisions, au moins en matière contentieuse. — Dernière similitude : l'histoire des charges de finance est la même que celle des charges de justice, du règne de Louis XI à la fin du XVIe siècle : elles deviennent, comme celles-ci, vénales et inamovibles.

Aussi bien le caractère de ces différentes corporations ne soulève aucun doute. Entre quelques-unes d'entre elles et le Parlement il peut bien se produire des rivalités et des luttes; mais qu'un même péril les menace, qu'un acte de la Royauté porte atteinte à leurs privilèges, nous sommes sûrs de les voir se rapprocher, se reconnaître comme membres de la même famille et faire cause commune. Il suffit de se rappeler le fameux arrêt d'*Union* rendu à l'époque de la Fronde et solidarisant la cause du Parlement avec celle des autres cours souveraines dans leur lutte contre Mazarin.

1. Voici, par exemple, comment se composait une Élection vers la fin du XVIIIe siècle : deux présidents, un lieutenant, un assesseur et des conseillers, un procureur du Roi et plusieurs huissiers.

Ainsi les services administratifs, jadis enlevés aux anciennes compagnies judiciaires, se trouvent maintenant aux mains d'autres compagnies judiciaires. Ces compagnies sont en bien plus grand nombre que par le passé, mais c'est la seule différence. L'administration se confond de nouveau avec la justice, les administrateurs sont des magistrats. — Quelle était la raison de cette sorte d'évolution générale? On le devine aisément. C'est qu'on n'avait pas cru devoir séparer la juridiction de l'action; on l'avait attribuée aux agents mêmes, et aussi étendue que possible, embrassant le criminel comme le civil. Des corps administratifs, parmi lesquels des corps subordonnés ne statuant qu'en premier ressort, comme les Élections, pouvaient prononcer toutes les peines, jusqu'à la peine de mort. On s'était dit qu'on ne ferait rien d'efficace, qu'on n'enlèverait pas complètement l'administration aux cours souveraines, si celles-ci retenaient le contentieux, si même on leur laissait la juridiction pénale, et l'on ne s'était pas avisé qu'on allait simplement les démembrer, créer de nouveaux tribunaux à côté des anciens, que par conséquent l'on ne changerait rien au système, qu'on l'aggraverait même et que l'œuvre entreprise serait à recommencer tôt ou tard. « La Cour des aides », écrira Fleury au XVIIe siècle, « a été créée pour ôter au Parlement la connaissance des subsides; mais il y a aujourd'hui la même raison de l'ôter à la Cour des aides, qui est une compagnie réglée. »

« Le système qui avait prévalu », dit avec raison M. Alfred Maury [1], « était un véritable bienfait à une époque où l'autorité judiciaire se trouvait être l'unique garantie que le contribuable pût obtenir contre l'arbitraire du Roi et de ses agents. Mais à côté de cet avantage, que d'inconvénients! La discussion des affaires assujettie aux lenteurs de la procédure judiciaire, l'administration du pays affranchie tout entière du Pouvoir exécutif responsable et répartie entre des corps et des fonctionnaires indépendants qui la détenaient comme une sorte de propriété! » Les offices de finance, comme ceux de justice, avaient passé par les mêmes vicissitudes que les bénéfices au moyen âge. D'abord révocables, ils étaient devenus viagers à partir de 1467, puis transmissibles par succession. La vénalité en assurait l'hérédité. Elle atteignait jusqu'aux charges des conseillers aux cours supérieures des finances. La multiplicité des charges servit même de ressource

1. *L'Administration française avant la Révolution de 1789.*

fiscale. Cette patrimonialité des fonctions publiques constituait une nouvelle féodalité.

Il y avait un sérieux obstacle pour l'homme d'État qui désirait imprimer une impulsion nouvelle à l'administration, pour un Richelieu, pour un Louis XIV. Un moyen s'offrait, un seul : c'était d'abolir les offices, après en avoir remboursé la finance; mais, outre que ce moyen était onéreux, il était impraticable pour une monarchie qui, engagée dans de graves entreprises au dehors comme au dedans et souvent à bout de ressources, réduite aux expédients financiers, se voyait justement contrainte de battre monnaie avec les charges de l'État, et d'en créer à tout moment de nouvelles pour faire de l'argent. Dans l'impossibilité de vaincre la difficulté, on la tourna. Ce qu'on fit rappelle de loin l'édit du préteur romain prenant modestement place à côté du vieux droit civil, puis, peu à peu, l'annulant et se substituant à lui. De même, on introduisit, parmi les anciens Pouvoirs, quelques Pouvoirs nouveaux qui se développèrent aux dépens des premiers et qui finirent par les ruiner. Cette manière de procéder, qui s'imposait, était d'ailleurs conforme aux traditions et au génie de la politique royale. Celle-ci, à la différence des révolutions populaires, ne démolissait pas, elle ne faisait pas de ruines, elle n'opérait pas, si l'on peut dire, à la surface et avec fracas, mais sous le sol, qu'elle minait silencieusement, lentement, sûrement. Les changements dont nous parlons étaient par eux-mêmes une révolution véritable et, en outre, faisaient partie de cette immense révolution qui avait commencé sous Philippe-Auguste et ne s'acheva qu'avec Louis XIV. Ils marquaient le pas décisif de la politique royale, l'avènement et le triomphe définitif de la monarchie absolue et centralisatrice. Cependant ils n'attirèrent pas l'attention au moment même où ils s'accomplirent; ils semblent même avoir passé inaperçus des contemporains. C'était si peu de chose en apparence! Rien n'en trahissait la portée, n'en faisait présager les conséquences. En effet, on n'avait pas touché directement à ce qui existait; les vieilles magistratures du XIVᵉ siècle avaient été maintenues. Seulement elles perdirent peu à peu leur importance, elles se virent successivement dépouillées de leurs attributions, semblables à des arbres séculaires dont quelques plantations, jeunes et vivaces, s'élevant dans le voisinage, prennent toute la sève, et qui ne tiennent encore debout que par l'écorce. Il ne subsista bientôt plus de l'ancien système que l'enveloppe extérieure; les fonctions récemment créées devinrent le pivot du gouvernement. Le point d'appui fut

déplacé; le centre de gravité, qui avait été le pouvoir judiciaire, fut désormais le pouvoir administratif[1].

IV

Les instruments de cette révolution étaient tout trouvés : ce furent les maîtres des requêtes de l'hôtel du Roi, distribués d'abord entre les divers ressorts du Parlement, puis, à partir de 1555, entre les diverses généralités et y *chevauchant* avec mission d'assurer l'obéissance aux ordonnances royales, de redresser les abus sur place et de tenir exactement informés le Prince et son conseil. Peu à peu, par la force des choses, les maîtres des requêtes prolongèrent leur séjour en province et devinrent enfin des fonctionnaires à poste fixe, comme l'étaient devenus avant eux les divers fonctionnaires de l'ordre administratif. Ils s'appelèrent désormais « *intendants* de justice, police et finance et commissaires répartis dans les généralités du royaume pour l'exécution des ordres du Roi ». Cette transformation fut l'œuvre de Richelieu. Elle ne s'opéra point par mesure générale, elle ne fut pas l'objet d'une ordonnance, d'un édit unique. C'est par erreur que des légistes et des historiens présentent l'édit de 1635 comme portant création des intendants. Les intendants furent institués un à un, par des commissions individuelles de toute date.

Entre les nouveaux fonctionnaires et les anciens, il existait de nombreuses différences. Et d'abord ceux-là ne formèrent pas *un corps*. L'intendant était un agent isolé, unique dans son ressort, par là même tenu plus aisément en bride, plus faible et moins tenté de résister à l'autorité royale. C'est ce qu'il fallait; c'est ce que le grand ministre voulait. Ainsi qu'on le voit, le système formulé beaucoup plus tard, sous le Consulat, par Rœderer: « *agir est le fait d'un seul* », était trouvé déjà et en vigueur.

Dans le même esprit on s'était bien gardé de lui donner une *charge*, un *office* à proprement parler. On l'avait seulement investi d'un mandat, pourvu d'une simple *commission*, toujours *révocable*.

Jusqu'à la fin de l'ancien régime aucune loi ne prit soin d'énumérer, de définir les attributions de l'intendant. Délégué du Prince en qui tout pouvoir résidait, ses pouvoirs n'avaient d'autres sources que la commission, scellée du sceau royal, qu'il recevait au moment de sa nomination, et les commissions extraordinaires qui pouvaient,

1. Voir Alf. Maury, *loc. cit.*

après coup, en restreindre, en étendre ou même en modifier les clauses, promptement devenues de style. — Par la même raison, les fonctions de cet agent chargé, aux termes exprès de sa commission ordinaire, « de pourvoir à tout ce qui regardait le bien du service du Roi, l'observation de ses ordonnances touchant la justice, police et finances, et le bien et le devoir des sujets... » n'étaient point limitées à une ou même à plusieurs branches des services publics, mais elles s'étendaient à toutes; elles avaient un caractère de généralité. « Les intendants », écrivait en 1738 M. d'Aube[1], qui exerça lui-même ces fonctions, « sont les correspondants nécessaires de tous les ministres du Roi, dont chacun est en droit d'exiger d'eux qu'ils soient toujours prêts à répondre promptement et disertement aux questions qu'il voudra leur faire, et qu'ils soient capables d'opérer par eux-mêmes et de procurer tout ce que peut demander l'intérêt de l'État. »

Il faut lire le mémoire de M. d'Aube, il faut lire celui de Merlin dans le *Traité des offices* de Guyot, si l'on veut se faire une idée de ce rouage gouvernemental, de son activité, de son importance, de la variété et de la multiplicité de ses fonctions à la fin du XVIIIe siècle. Chargé d'attributions de toute nature, placé dans une circonscription souvent très étendue (on ne comptait que trente-trois intendants dans tout le royaume en 1789), l'intendant ne pouvait pas tout faire par lui-même; il avait besoin d'auxiliaires. Dès 1642, un règlement émané de Richelieu, lui reconnut le droit de nommer des *subdélégués* pour le représenter et agir dans les diverses Élections de son ressort. L'emploi de ces agents s'étant vite généralisé, le gouvernement songea, dans un but fiscal, à leur donner le caractère de fonctionnaires publics; un édit de 1704, qui rapporta deux millions nets au Trésor, érigea leurs commissions en titre d'office. Mais ce système ne dura pas; les subdélégués redevinrent presque aussitôt les mandataires, les hommes de l'intendant. C'est là la principale différence à signaler entre eux et nos sous-préfets, dont ils furent les précurseurs. Comme ces derniers, ils étaient surtout des agents de transmission et d'information; spécialement ils devaient surveiller les affaires des communautés d'habitants. Cependant ils pouvaient avoir à prendre les décisions ou même à juger certaines affaires sur renvoi de l'intendant. En ce cas, les ordonnances rendues par eux pouvaient être réformées par celui

1. Cité par R. Dareste, *loc. cit.*, p. 111.

qu'ils représentaient et il n'était point permis, pour cette raison même, de les déférer directement au Conseil d'État. — A côté de l'intendant, un secrétaire et des commis nommés par lui et rétribués sur le budget de l'État. — L'intendant se déchargeait sur ce personnel de l'instruction des affaires et du détail administratif. Mais il est permis de croire que la bureaucratie ne se bornait pas à ce rôle secondaire, qu'elle exerça de bonne heure une influence considérable, quelquefois prépondérante sur l'administration provinciale, si l'on songe à la masse des affaires qui affluaient à l'hôtel de l'intendance et qui, par leur diversité, supposaient chez le fonctionnaire chargé de les résoudre, une compétence presque universelle.

Dans le mémoire mentionné plus haut, Merlin a essayé d'en faire le classement. Les attributions d'un intendant comprenaient à la fois l'administration et la juridiction. Elles se divisaient en ordinaires et en extraordinaires. Les premières, données par des commissions spéciales ou par des actes législatifs ayant le plus souvent le caractère de lois de circonstance, s étendaient beaucoup trop fréquemment sur le domaine judiciaire. A cet égard, il suffira de citer deux exemples, — comme exemple de mesure particulière, le procès criminel intenté à Fargues en 1665, au mépris de l'amnistie qui couvrait les crimes de la Fronde et confié à Machault, intendant de Picardie, qu'on avait nommé tout exprès pour juger l'ancien rebelle, ou plutôt pour le faire exécuter; et, comme exemple de mesures générales, cette longue suite d'édits, de déclarations et d'arrêts du Conseil, qui, après la révocation de l'Édit de Nantes, de 1688 jusqu'en 1779, à la veille de la Révolution française, attribuèrent aux intendants la connaissance du crime d'apostasie et celle des contestations relatives aux biens des religionnaires. Quant aux attributions ordinaires, Merlin les groupe sous huit chefs, à savoir : religion, agriculture, commerce et navigation, guerre, police et travaux publics, tutelle des communautés d'habitants, domaines, aides et finances, administration de la justice ordinaire. Quels services restaient en dehors de cette énumération? Aucun. L'intendant participait à tous, même à celui de la justice, comme on le voit. Sa qualité de maître des requêtes, en effet, lui donnait le droit de siéger au Parlement, ainsi que celui de présider les bailliages, les sénéchaussées et autres tribunaux inférieurs, dont il avait, en outre, mission expresse de surveiller les actes et de redresser les abus.

Cependant la juridiction de l'intendant, comme son action, s'exer-

çait principalement dans la sphère administrative. Quelle était l'origine de cette juridiction? Le mémoire de M. d'Aube va nous l'apprendre : « toutes matières pour lesquelles nos Rois n'ont point établi de juges, ils sont censés en avoir réservé la connaissance à eux et à leur conseil, et c'est par cette raison qu'il a été sagement établi que, dans chaque province ou généralité, l'intendant, membre du conseil du Roi, délégué de ce Conseil, en connût; mais que, bien entendu, s'il jugeait mal sur ces matières ou ordonnait mal à propos, tout ce qui serait réparable, pût être réparé par les ordres du Roi même... »

L'explication de M. d'Aube permet de se rendre compte de la manière dont la juridiction de l'intendant se forma, des faits qui y donnèrent naissance ou fournirent l'occasion de l'étendre sans préjudice apparent pour les anciennes juridictions.

On peut ramener à trois ou quatre la plupart de ces faits : le premier et le plus fréquent était l'établissement d'une imposition nouvelle. On fit, en effet, rentrer successivement dans la connaissance des intendants, non seulement la capitation, le dixième, plus tard le vingtième, mais encore des droits d'aides et des droits domaniaux de création récente : « les droits anciennement établis, dont le Roi donne le recouvrement à faire à ses fermiers », dit encore M. d'Aube, « sont constatés par des lois dont l'exécution... est de la compétence de diverses espèces de tribunaux, qui sont ceux des Élections, des juges des traites, des greniers à sel, et qui ressortissent aux tribunaux supérieurs des Cours des aides... Mais les droits dont l'origine est moins ancienne, tels que ceux des courtiers jaugeurs, des inspecteurs aux boissons et aux boucheries, du contrôle, des insinuations et du centième denier » (représentant à peu près ce que nous appelons aujourd'hui droits d'enregistrement ... « sont soumis à la juridiction des intendants. » — Second fait, l'annexion d'une province à la France. Il était assez naturel qu'on ne jugeât pas toujours nécessaire d'introduire dans les provinces nouvelles les antiques autorités qu'on s'efforçait d'amoindrir et de ruiner dans les anciennes. En ce cas il fallait bien suppléer à ces autorités, pourvoir aux services qu'elles eussent dirigés : conformément au principe, on en chargeait l'intendant. C'est ainsi que dans les provinces des Trois-Évêchés, d'Alsace, de Roussillon et de Hainaut, où il avait paru inutile d'établir des Élections, après leur réunion à la Couronne, on remit l'administration des tailles aux intendants avec pouvoir de statuer au contentieux, sauf appel au Conseil du Roi. En

général, l'acquisition d'un territoire donnait lieu à des commissions extraordinaires en vertu desquelles l'intendant devait prendre possession de ce territoire au nom du Roi et présider à sa réorganisation administrative et judiciaire, mission analogue à celle que plus tard, sous Napoléon, des auditeurs au Conseil d'État eurent à remplir dans les pays conquis. — Troisième fait, la création de nouveaux services ou l'extension des anciens. Pendant les deux derniers siècles, l'État moderne se constitue : c'est l'œuvre de la Royauté et celle-ci a pour organes les intendants. Elle laisse debout, sinon intactes, les vieilles magistratures du XIVe siècle, mais elle ne les maintient que là où elles sont, elle les cantonne en quelque sorte dans la vieille cité; l'intendant est l'autorité de la ville neuve. Ainsi lorsque les travaux publics, service presque exclusivement local jusqu'au règne de Henri IV, deviennent un service national et prennent sous Louis XIII et sous Louis XIV un si rapide essor, les édits de concession ne manquent jamais de réserver aux intendants les difficultés de toute nature qui pourraient surgir au cours des entreprises. Et plus tard, quand les économistes ont tourné tous les regards vers la production, que le gouvernement croit devoir intervenir plus qu'il n'a fait jusque-là, dans les questions de commerce, d'industrie, d'agriculture, soit pour lever les obstacles, soit pour donner l'impulsion, l'encouragement, la direction, c'est encore à l'intendant qu'incombe la tâche d'assurer l'exécution des mesures prises. Innombrables sont les arrêts du Conseil qui, pendant un siècle environ, de 1683 à 1786, lui attribuent la connaissance des infractions aux nouvelles lois économiques, aux règlements sur les haras, les épizooties, la destruction des animaux nuisibles, sur le commerce des grains, sur les manufactures, la police des ouvriers, sur les prohibitions d'entrée ou de sortie de certaines marchandises. Enfin la révolution qui place sous la main de l'État toute l'administration des communes, des hospices, hôpitaux et autres établissements dits de mainmorte, révolution arrivée à son terme au commencement du XVIIIe siècle, étend notablement encore la sphère d'activité de l'intendant. Au moment où s'ouvrit le règne de Louis XIV, les affaires des villes, des bourgs et villages étaient généralement en mauvais état. Les communautés d'habitants avaient vendu une partie de leurs biens; elles étaient obérées. Cette situation fixa l'attention de Colbert, dès les premières années de son ministère. Des mesures furent prises pour qu'elles rentrassent en possession de leurs immeubles aliénés. On chargea les intendants

de procéder à la liquidation de leurs dettes, c'est-à-dire à n'en permettre le paiement qu'après s'être assurés qu'elles avaient été régulièrement contractées et avec les autorisations nécessaires. Ce pouvoir entraînait de fait pour les intendants le droit de juger presque toutes les affaires contentieuses des localités. A l'avenir il est interdit aux communautés de s'imposer extraordinairement, de vendre leurs biens, de plaider sans y être dûment autorisées; leurs budgets sont soumis à l'approbation de l'autorité supérieure: on resserre le lien de la tutelle administrative. C'est à l'intendant en principe qu'est confiée cette tutelle, ou bien, lorsque l'exercice en est réservé au pouvoir central, l'intendant est l'agent instructeur sur le rapport et les propositions duquel il sera statué au Conseil du Roi.

Il ne faut pas conclure de ce qui précède que les fonctions des intendants ne comprissent que des services nouveaux et vacants. Les anciens services finirent par passer également dans leurs mains, au détriment des vieilles autorités, gouverneurs militaires, Élections, bureaux des finances, tous diminués d'importance ou même réduits aux honneurs et aux avantages financiers de leurs charges.

Les gouverneurs de province formaient une antique institution, qui devint générale sous Louis XII et uniforme sous François Ier. Leur mission consistait à maintenir dans l'obéissance du Roi les provinces et places de leurs gouvernements; mais en réalité ils jouissaient d'un pouvoir discrétionnaire et l'on ne peut douter que leur autorité ait puissamment servi la cause de la centralisation monarchique. D'autre part elle pouvait devenir, à un moment donné, menaçante pour cette même cause, d'autant plus qu'elle était exercée presque toujours par des princes et qu'il arriva souvent que le gouvernement successif d'une même province se transmit de génération en génération à des princes d'une même maison. Les guerres de religion favorisèrent beaucoup cette indépendance. On vit des gouverneurs lever des troupes de leur propre autorité, établir des impôts, faire rendre la justice en leur nom, exercer de véritables droits régaliens. On pouvait craindre de voir revivre les anciennes dynasties provinciales : c'était un péril auquel il importait de parer. Henri IV y travailla le premier, en donnant aux gouverneurs des lieutenants généraux, et Louis XIII continua, en instituant, pour commander les subdivisions du gouvernement, des lieutenants particuliers. Cela fait, on soutira en quelque sorte l'autorité des gouverneurs pour la faire passer aux lieutenants généraux. Ceux-ci

reçurent pendant quelque temps l'intérim du commandement, puis l'exercèrent d'une manière permanente. Il ne resta plus aux gouverneurs qu'un titre honorifique; Louis XIV leur défendit même d'aller commander en personne dans leurs provinces. Le premier pas était fait : les fonctions des gouverneurs se trouvaient aux mains des lieutenants généraux et des lieutenants particuliers, placés sous l'autorité du Roi et des secrétaires d'État de la guerre. Il ne s'agissait plus désormais que de substituer à l'autorité militaire l'autorité civile et administrative. Cette seconde réforme ne se fit pas attendre : en quelques années non seulement les lieutenants généraux et particuliers ne furent plus que des autorités militaires, mais l'administration même de la guerre leur échappa dans une large mesure; on la transporta aux intendants.

Si ces derniers parvinrent à miner le pouvoir des chefs militaires, à plus forte raison durent-ils affaiblir, amoindrir les corps judiciaires et les corps administratifs. Les premiers se virent atteints dans leur influence plutôt que dans leurs attributions. Cependant n'avons-nous pas vu la justice criminelle soustraite quelquefois aux Parlements pour être attribuée aux commissaires départis? Quant aux seconds, leurs pertes furent beaucoup plus sensibles. Les Élus ne répartissent plus la taille entre les paroisses, ils donnent simplement un avis sur la répartition, qui se fait désormais à l'intendance. Les bureaux des finances perdent une partie de leur juridiction. Ce ne sont là que des exemples. Les corps administratifs tendent à ne plus être que des autorités subordonnées à l'intendance.

Ces usurpations d'un nouveau pouvoir, cette extension continue et en tous sens, à laquelle on ne voyait pas de limite, ne pouvait manquer d'exciter l'envie des Pouvoirs anciens et de provoquer de leur part de fortes résistances. Dès 1626, lors de l'assemblée des notables au Palais des Tuileries, des doléances furent adressées au Roi sur ce sujet : « Reçoivent des Parlements grand préjudice d'un nouvel usage d'intendants de la justice qui sont envoyés ès ressort et étendue desdits Parlements. » Et Sa Majesté était très humblement priée de les révoquer. Plus tard, à l'époque des troubles de la Fronde, les corps judiciaires parlèrent plus haut; ils réclamèrent impérieusement cette révocation. Ils l'insérèrent dans les fameux vingt-sept articles délibérés par les délégués des quatre Cours souveraines au Palais, en la Chambre de Saint-Louis. Mais les Parlements ne se bornèrent pas à ces plaintes et à ces protestations. Ils

entrèrent directement en lutte avec les intendants. Ils tentèrent d'exercer un contrôle sur leurs actes, ils annulèrent leurs ordonnances et firent défense d'y obéir; ils citèrent les intendants eux-mêmes à leur barre et allèrent quelquefois jusqu'à les décréter de corps. Mais, dans les deux cas, ces derniers trouvèrent un solide appui dans le Conseil d'État. Soit qu'un Parlement prétendit connaître de leur administration, soit qu'il voulût instruire contre eux personnellement, il se voyait aussitôt dessaisi par un arrêt du Conseil, annulant la procédure et évoquant l'affaire devant le Roi. Nous dirions aujourd'hui qu'*on élevait le conflit.*

En enlevant ainsi à la justice ordinaire la connaissance des faits commis par les intendants dans l'exercice de leurs fonctions, on n'innovait pas, à vrai dire. Nous savons, en effet, qu'aussitôt que l'on commença à créer des juges spéciaux pour les divers services de l'administration, il fut admis que leur compétence embrasserait, outre la connaissance du fait administratif, celle du fait de l'administrateur. C'est ainsi que les plaintes portées contre les commis des fermes, les malversations des collecteurs avaient pour juges les Élections, et, en appel, la Cour des aides; les cours des monnaies, les chambres des comptes, les maîtrises des eaux et forêts statuaient sur les crimes et délits imputés aux officiers de leurs ressorts. On n'avait pas voulu laisser aux tribunaux ordinaires un prétexte pour pénétrer dans le domaine administratif. Mais nous venons de voir comment les anciens Corps avaient fini par échapper à la direction de la royauté et comment elle avait été conduite à créer une administration nouvelle, entièrement placée sous sa main. On jugea nécessaire de faire pour celle-ci ce qu'on avait jadis fait pour l'ancienne, c'est-à-dire de la protéger contre l'esprit envahisseur des Parlements, contre leur jalousie et leurs rancunes.

Pour soustraire à la juridiction des Parlements les intendants de police et de justice, le gouvernement royal pouvait procéder de deux manières différentes : d'abord par voie d'édit ou d'ordonnance; en second lieu, il avait à sa disposition ici comme en toute matière, la ressource de l'évocation au Conseil, moyen plus sûr, plus expéditif surtout et qui le laissait toujours maître d'agir, suivant la gravité des cas ou la nature des circonstances. C'est à ce dernier moyen qu'il eut recours. Il en usa pour étendre sa garantie à des agents inférieurs, comme à des piqueurs des ponts et chaussées, parfois même jusqu'à quelqu'agent infime, par exemple à l'un des conducteurs de la chaîne des forçats, arrêté dans le ressort du Parlement de

Dijon, sous prévention de vol [1]. En peu de temps il passa en principe que l'*administrateur*, à quelque degré de la hiérarchie qu'il appartînt, *n'avait pas de responsabilité, même à raison de ses fautes personnelles, devant les tribunaux, sans qu'on admît pour cela que l'État devînt, en aucun cas, civilement responsable des faits de ses fonctionnaires.* — Contre les actes de l'intendant il n'y avait de recours ouvert que devant le gouvernement, c'est-à-dire devant le ministre ou le Conseil du Roi.

GABRIEL ALIX.

(*A suivre.*)

1. Mém. de M. d'Aube, cité par M. R. Dareste, p. 516. Voir aussi de Tocqueville, *l'Ancien Régime et la Révol.*, p. 105.

LE RÉGIME

DES

TAXES SUCCESSORALES EN ANGLETERRE

La réforme de 1894 et ses résultats.

L'histoire des taxes successorales en Angleterre est dominée par la réforme de 1894. On admet qu'à cette date naît une législation : il n'y eut jusque-là que des lois, et, suivant le dire d'un chancelier de l'Échiquier, leurs mystères ne s'ouvraient qu'aux gens payés pour les comprendre. Pourtant, et quelle que soit la terreur du chaos, la recherche s'impose des origines mêmes de la réforme : on construit malaisément de neuf en matière fiscale; pour refaire les impôts, on abandonne rarement leurs ruines : on craindrait d'y laisser le meilleur de leurs trésors... Sans doute, dans le système récent, une tradition subsiste, que la critique doit dégager des lois anciennes : elles diront ce que furent les tendances du passé, et si elles s'harmonisent aux principes nouveaux.

Le régime des taxes successorales est intimement lié aux modes de la propriété : le chiffre traduit la forme juridique. En Angleterre, le XVIIIe siècle, où elles apparaissent, ne fut qu'un moyen âge : la terre a sa noblesse, qu'elle tient de la couronne; transmissible seulement suivant la ligne directe, elle lie entre elles les générations successives, et, pour les âges à venir, nomme ses tenanciers : inféodée et vraiment « immobile », elle nargue le bien meuble, cette « chose vile » qui passe et qui se donne à tous. Aussi bien, pour longtemps elle sut narguer le fisc, et trouva contre lui protection dans le droit. L'impôt des successions ne peut naître, en effet, que d'un service rendu par l'État dans la dévolution des biens : or, dès longtemps, pour la propriété « réelle », le privilège d'aînesse, la pratique constante des substitutions, avaient créé un état juridique spécial, en vertu duquel non seulement le mort saisit le vif, mais le vif a des droits antérieurs à cette mort. La terre se transmettait

par son propre pouvoir : l'État n'y avait point d'office, et la raison manquait de percevoir un droit. Il en fut tout différemment du mode opposé de la propriété anglaise que l'on appelait « personnelle » : toutes ces choses mobilières, tous ces droits essentiellement précaires qui la composent, ne se trouvent-ils pas, au décès du possesseur, « biens vacants et sans maître »? Aucune prise sur eux : ils s'attachaient seulement à la personne, au lieu que la terre attache ses seigneurs. A l'État dès lors d'intervenir : à lui de régler la succession et de déterminer la transmission des biens : aussi vit-on créer à la haute cour de justice une représentation spéciale, chargée tantôt de nommer l'administrateur d'une succession *ab intestat*, tantôt de confirmer l'exécuteur testamentaire désigné par le défunt. Et ce fut dès lors chose fort naturelle, que l'État, pour prix de son office, s'arrogeât le droit de percevoir deux taxes : l'une, le « *probate duty* », sur la délivrance du parchemin, ou « probate copy », qui formait désormais le titre de l'héritier; l'autre, le « *legacy duty* », sur la quittance du légataire à l'administrateur : dans les deux cas, représentation d'un fait matériel, d'un service rendu par l'État, qui crée la survivance du droit à la personne.

L'anomalie singulière, venue d'une forme nouvelle de franchise des terres, devait-elle subsister? Il y a dans l'œuvre du philosophe Sumner Maine une idée dont la portée domine le droit moderne : l'histoire de la propriété se résume en une pénétration lente des règles de la propriété mobilière nouvelle, qu'il dit « inférieure », dans le mode primitif et supérieur de la tenure féodale : nulle part cette loi ne s'observe plus curieusement qu'en Angleterre, et nulle observation n'en est plus probante que celle du progrès des taxes successorales. L'attaque méthodique, de plus en plus osée, de la terre par l'impôt, a été l'une des plus meurtrières de la lutte anti-féodale. Dès 1796, au temps des grandes guerres anglaises, W. Pitt dénonçait à la tribune l'inégalité évidente : en faveur d'une taxation hardie de la propriété immobilière, où il cherchait l'accroissement de ressources nécessaire au Trésor, il trouva ce remarquable argument que « si l'on fait la guerre pour la défense du sol national, il est juste que le sol en supporte les charges ». Pour abuser d'une métaphore, il fallait n'avoir point de foi aux raisonnements : en vérité, devant l'étrange survie des mœurs féodales, le droit moderne n'osait avouer d'autre principe que celui de l'équilibre budgétaire. Aussi bien le projet de Pitt subit devant le Parlement un plein échec; et ce n'est qu'au milieu de ce siècle, après plusieurs vaines tentatives, qu'apparaît

une première taxation des biens réels : en 1853, M. Gladstone obtenait le vote d'un droit nouveau, le « *succession duty* », indistinctement applicable aux deux modes de la propriété.

La réforme devait se poursuivre : aux défenseurs des biens immobiliers, qui prétendaient la terre surchargée par les impôts locaux, Cliffe Leslie répondait que l'évaluation des propriétés, prise pour base de la taxe des pauvres, et dès longtemps maintenue, se trouvait être bien inférieure à la réalité, par suite de la hausse continue du prix des terres. Il concluait à l'extension des taxes aux biens réels; mais la réforme parut moins subversive, de créer une fois de plus une taxe supplémentaire applicable aux deux sortes de biens, et c'est à quoi aboutit M. Gladstone en 1889, par l'établissement d'un « *estate duty* » de 1 p. 0/0 sur les successions de toute nature dont le chiffre était supérieur à 10,000 liv. sterl. Ainsi s'annonçait une égalisation définitive, et l'on pouvait prévoir que, sur ce point les réformes à venir confirmeraient les données de l'histoire.

Mais en même temps, et parallèlement à cette évolution première, s'en dessinait une autre, non moins continue. Nous avons fait remarquer comment les premiers droits de succession trouvaient leur fondement naturel dans un service rendu par l'État aux héritiers; ce caractère se reflète jusque dans les tarifs : la taxe était plus forte pour les successions *ab intestat* qu'au cas de testament, parce que la tâche était plus lourde pour l'État de désigner un administrateur que de le confirmer. Au reste, les droits ne variaient nullement au début, suivant le chiffre de la succession, ou la qualité des héritiers : l'impôt ignorait la chose et la personne, s'attachant au seul fait de la transmission des biens. Or, — et c'est ici l'évolution signalée, — il advint que par un mode singulier du progrès de l'individualisme, la base de l'impôt se déplaça peu à peu, glissa pour ainsi dire de l'État à la personne, jusqu'à ce qu'il se trouvât reposer non plus sur le prix coûtant d'un service, mais sur la valeur de plus en plus subjective du bénéfice acquis par l'héritier. Il est remarquable que chaque réforme de l'impôt marque un degré de plus dans cette personnalisation des taxes. Le premier, le « probate duty » vit proportionner son tarif à la quotité des biens de la succession. Serrant de plus près la personne de l'héritier, le « legacy duty » chercha dans l'affection présumée du défunt la raison dernière du droit de succession, et, pour y conformer la taxe, établit l'échelle des droits suivant la parenté, de l'exemption totale en ligne directe, au taux de 3 p. 0/0 pour les collatéraux et de 10 p. 0/0 pour les étrangers. Mais jamais,

lans aucune législation, la qualité même de la personne ne fut plus spécialement, plus minutieusement envisagée, que dans le curieux système du « *succession duty* », qu'on a appelé le principe du « life interest ». Si l'on se place strictement au point de vue du bénéice retiré de la succession par l'héritier, il est évident que le profit pour celui ci sera d'autant plus grand, qu'il aura la faculté de jouir plus ongtemps du bien transmis : il paraît juste, en ce cas, de tenir compte dans l'évaluation des droits, des chances plus ou moins grandes de survie de l'héritier; et, partant de ce principe, la loi basait le droit, non sur la quotité brute de la part transmise, mais sur la valeur d'une annuité viagère capitalisée, calculée suivant l'âge de l'héritier, d'après des tables de mortalité : de sorte que pour une même part représentant un revenu de 100 liv. sterl., l'héritier dût payer à l'âge de un an sur un capital fictif de 1,892 liv. sterl., à quatre ans, sur 1,928 liv. sterl., par suite de chances de vie plus certaines, et de dix à quatre-vingts ans, sur un capital décroissant jusqu'au chiffre minime de 64 liv. sterl. C'est une qualité intime de l'héritier, sa probabilité de vie qu'on envisage ici : il est malaisé d'entrer plus avant dans la considération de la personne, et c'est le triomphe de ce qu'on pourrait appeler la taxe « subjective ».

Au reste, il est un certain nombre de mesures particulières qui se trouvèrent accuser nettement la tendance. Il n'est point de spécialisation que la loi ne consente, au nom de l'intérêt personnel de telle classe d'héritiers : tantôt elle favorise d'une exemption totale l'époux survivant, par une assimilation équitable au plus proche des degrés de parenté; tantôt elle admet en faveur des humbles, le dégrèvement des legs en capital de moins de 50 liv. sterl., déposés dans les caisses d'épargne. — Aussi bien, n'est-ce pas à cette considération même du strict intérêt de l'héritier qu'est due la mesure capitale de la déduction du passif pour l'évaluation des droits? La déduction intégrale, au moment de la liquidation des taxes, ne fut adoptée qu'en 1881; mais dès longtemps l'héritier était admis, après paiement sur la succession brute, à prouver les dettes existantes, et à demander la restitution des droits afférents; or, tel fut l'esprit de condescendance envers l'héritier, que l'on considéra bientôt cette faveur même comme une rigueur excessive, et qu'on aboutit à la déduction absolue du passif, sans aucune avance préalable. Une fois de plus, abandonnant l'ancien fondement « réel » de l'impôt, la législation accusait comme principe directeur l'intérêt et le droit « personnel » de l'héritier.

Telles sont les deux évolutions marquantes que révèle l'étude des lois anciennes. C'est en dégageant, parmi la multiplicité des droits et des tarifs, ces tendances néanmoins très unies, que l'on obtient une mise au point exacte de la réforme de 1894 : quelle attitude prit-elle à leur endroit? A-t-elle été une suite dans l'histoire, ou une réaction? La réponse est une étude de la réforme entière, tant il est vrai que ces deux idées dominent la législation.

∴

Le projet présenté au Parlement par sir W. Harcourt, chancelier de l'Échiquier, voté et promulgué dans le Finance Act de 1894, a cherché dès l'abord une simplification dans la réduction du nombre des droits : trois des anciens impôts, le Probate duty, droit de timbre sur les meubles ; l'Account duty, supplément au Probate, appliqué aux donations *mortis causâ*, et l'Estate duty de 1889, — disparaissent entièrement; par contre, une taxe nouvelle est créée, de sorte que la législation actuelle comprend deux catégories de droits : d'une part le « Legacy », et le « Succession duty » subsistants, d'autre part le « New Estate duty », innovation capitale du régime nouveau.

Quels changements, du fait du remaniement des droits, ont affecté la taxation de la propriété immobilière? — Ce fut une des préoccupations dominantes des réformateurs, d'assurer la stricte égalité des charges sur les deux modes de la propriété : le chancelier de l'Échiquier, qui rapporta sur ce point l'opinion de W. Pitt, eut la tâche facile d'en rajeunir l'argumentation. Demandée au nom du droit, l'unification parfaite s'imposait désormais : le « Legacy » et le « Succession duty », entièrement fusionnés, assimilés jusque dans leurs tarifs, portent aujourd'hui indifféremment sur les meubles et sur les immeubles. Quant au « New Estate », il s'applique, suivant les termes de la loi, « aux biens réels et personnels, substitués ou non substitués ». En ce qui concerne les substitutions, dont la pratique est encore aujourd'hui fréquente pour les terres, il est même établi, sur les biens qui en sont grevés, un droit additionnel de 1 p. 0/0, perçu une fois pour toutes, lors de la première transmission. — D'autre part, l'unification se trouve encore accentuée par l'extension aux immeubles de l'évaluation en capital, jusque-là réservée aux biens personnels. La réforme était hardie, à vrai dire, d'exiger sous serment ou affidavit la déclaration du capital, appa-

·emment fertile en complications et contestations de tout genre : :ertes l'opposition ne se fit point faute d'évoquer, dès le dépôt du proet, le spectre des avocats célèbres de la Cité en quête des moyens égaux d'échapper à la loi. Mais les craintes furent vaines, et si l'on :onsidère que dès l'année suivante le chiffre de la fortune immobiière déclarée atteignait le cinquième de celui des biens meubles, — ce jui paraît être une proportion normale, — on doit en conclure ou jue les mœurs fiscales anglaises sont irréprochablement pures, ou lu moins que les dissimulations dans les déclarations des immeu-)les, malgré la nouveauté de l'imposition, ne dépassaient pas la noyenne d'usage pour les biens personnels. — Et il se trouve ainsi ju'en fait comme en droit, par étapes successives, a été effectuée la léfaite de la propriété « supérieure » des anciens âges.

On oublierait aujourd'hui jusqu'au souvenir de ses privilèges, s'il 1'en restait une trace dernière, originale et bien inattendue : la 'aculté laissée aux propriétaires d'immeubles d'échelonner sur huit innées le paiement des droits, exigible de suite pour des biens mobiiers; en imposant le capital de chacun, la loi craint de toucher au :apital de tous, et tâche à ne rien prendre que sur le revenu. C'est i vrai dire une mesure précieuse à l'économie nationale; mais combien mesquine à cet autre égard, si l'on considère que l'orgueilleuse 'ranchise de la tenure féodale, qui fut l'un des vestiges d'une iociété autre, s'est abaissée dans le droit nouveau à cette forme :trange du privilège : l'aumône d'un délai de paiement!...

Ainsi répond la législation nouvelle à toute une forme de la tralition. — Semble-t-il qu'elle ait obéi de même à la seconde tendance iignalée? Pour peu de théorie qu'on accorde à la critique des impôts,)n est en droit de se demander, en présence d'un système de taxes iuccessorales, à quel principe il se rattache, et quel est en un mot ion fondement juridique. — Moins qu'en toute matière, la raison ìscale ne saurait se suffire; et bien maladroit serait le législateur, rouvant plusieurs excellentes raisons de taxer l'hérédité, de s'en enir à celle-là qui n'est point pour convaincre.

On sait quelle fut sur ce point la solution de l'ancien régime : ce 1'est pas que jamais ait été énoncée une théorie formelle, mais il ious a suffi, à la lumière des faits, de cueillir l'idée comme un reflet. Ainsi, on ne peut nier que, par une tendance constante, les mesures inciennes n'ont fait qu'affirmer progressivement le principe du droit)ersonnel de l'héritier, exclusif de tout autre, à la succession de ses)roches. C'était le fondement du « Legacy » et du « Succession duty » :

c'est dire que la réforme l'accueille, puisqu'elle admet ces droits à subsister. Sans entrer dans le détail de leurs tarifs, il suffit de rappeler que ces deux taxes, fusionnées dans le régime nouveau, sont assises sur la part héréditaire du successible, et comportent un tarif progressif suivant le degré de parenté, de 1 p. 0/0 en ligne directe, jusqu'à 10 p. 0/0 pour les non-parents. Qu'est-ce à dire, sinon que, par une attention toute spéciale à la situation faite aux héritiers, le fisc sait attendre le partage définitif, s'impose l'analyse exacte de chacune des parts, la recherche de chacune des individualités, et s'inspire, dans la répartition des taxes, de ces deux idées qui se complètent l'une l'autre : la première, que l'impôt des successions est une taxe directe, au sens le plus précis du mot, c'est-à-dire que, s'adressant à une personne connue, elle porte sur un élément connu de sa fortune; la seconde, que les droits successoraux, pour ménager telle classe d'héritiers, pour surcharger telle autre, supposent un droit de copropriété réelle du successible, plus fort selon les liens du sang, sur les biens de ses proches, et ne font que suivre rigoureusement, dans une proportion rationnelle, dans un rapport nécessaire, la nature des choses.

Mais voici venir, au-devant de ce mode de l'impôt qui fut la tradition du régime, une création du droit nouveau, étrange, impossible à prévoir. Dans cet « Estate duty » de 1894, il semble que tous les traits s'opposent à la législation antérieure. Ce n'est plus l'héritier que visent les tarifs : le fisc saisit le mort, et c'est si bien à lui qu'il s'attaque, qu'il impose à ses biens évalués en un seul bloc un tarif fortement progressif, de 1 p. 0/0 entre 100 et 500 livres, à 2 p. 0/0 au-dessus de 500, et jusqu'à 8 p. 0/0 pour un million de livres. Ainsi se trouve consacrée cette anomalie singulière, que l'opposition sut critiquer à plaisir : de deux héritiers qui recevraient chacun mill. liv. sterl., mais l'un comme hérédité totale, l'autre comme simple part à une succession de un million de livres, le premier se trouverait payer 3 p. 0/0 de son bien, et l'autre 8 p. 0/0, sans qu'aucune particularité, de leur chef, puisse justifier l'inégalité. — On doit reconnaître que l'un des droits de l'ancien régime, le Probate duty, avait déjà porté sur l'hérédité globale, et sir W. Harcourt prit grand soin de s'en recommander. Mais, après l'essai d'une progression fort légère, son tarif avait été ramené à la proportionnalité pure : de sorte qu'il était indifférent à l'héritier de payer sur sa propre part, ou de voir acquitter les droits au même taux sur l'hérédité tout entière. L'anomalie n'apparaît qu'avec un tarif fortement progressif.

comme celui de 1894. Il est alors avéré que l'État, dans un pareil régime, néglige toute préoccupation d'équité envers les héritiers; il intervient lui-même au partage, nanti d'un droit de préférence à ses copartageants. Mais quel est, demandera-t-on alors, ce principe nouveau du droit anglais, qui fait l'État, pour prélever arbitrairement sa part, souverain maître de la dévolution de tous les biens des sujets? Bien forte serait la tentation d'y voir un revenant de la féodalité, et de chercher sous le masque de l'État socialiste moderne les traits rajeunis du souverain fiéfeux du Royaume. Mais, outre qu'une extension subite du « domaine éminent » de la Couronne à toute la propriété mobilière serait dans l'histoire un phénomène sans cause, il paraîtrait fort étrange que ce principe suprême du droit régalien eût servi dans un temps à privilégier, par l'exemption de taxes, une des formes de la propriété, pour venir aujourd'hui justifier les rigueurs qu'elle éprouve. La vérité est qu'au nom des besoins budgétaires, une théorie nouvelle du droit de succession s'est présentée au Parlement, sous les auspices de sir W. Harcourt : il faut reconnaître qu'il n'hésita point à lancer de la tribune la seule vraie formule qui convînt au régime nouveau :

« Le droit de l'État à une quote-part héréditaire est antérieure à celui des autres intéressés... Supposons que, sur un patrimoine de 100,000 liv. sterl., la déduction soit de 4,000 liv. sterl., ce qui appartiendra en fait aux héritiers, ce n'est pas 100,000 liv. sterl., mais seulement 96,000 liv. sterl. : les héritiers n'ont jamais eu droit à davantage. » Bentham et S. Mill n'allaient pas au delà; les philosophes des Communes savaient apparemment un exposé complet de leurs théories, et le sous-entendaient dans leur approbation, pour se contenter en manière d'argument de cette sentence brutale. Le droit de l'État est primitif et absolu : il n'a point qualité de mandataire; il n'a pas à tenir compte dans la dévolution des biens de l'affection présumée du défunt et des intentions qu'elle suppose; et il ne reconnaît pas un droit plus fort à telle classe d'héritiers sur aucune autre : donc il ne craindra point qu'en prélevant sa part, il dépossède d'une égale fortune et l'héritier direct et le plus étranger des légataires. Le fisc ignore les personnès : par l'impôt indirect et réel sur la succession, dont la répercussion seulement, à tout hasard, atteint les héritiers, il frappe sur un chiffre, et d'après un chiffre, — aussi bien, pourrions-nous dire, — au nom d'un chiffre, qui est en ultime raison celui des dépenses budgétaires.

A l'instant de juger la réforme, serait-ce au point de vue des principes, on ne saurait se défendre de rappeler à son avantage les résultats qu'elle a produits. On doit reconnaître que, si la seule préoccupation de sir W. Harcourt a été de procurer un accroissement de recettes au Trésor, il a en quelque sorte dépassé le but. C'est avec d'infinies précautions qu'il annonçait au Parlement en 1894, une augmentation de trois millions et demi de livres sterling à quatre millions tout au plus, du chef des droits de succession, dans les prochains budgets. Il se rappelait, non sans quelque défiance, les mécomptes du « Succession duty » de 1853, qui, depuis quarante ans, n'avait pas encore donné les trois quarts de ce qu'on en attendait : et se défendait, au nom de l'expérience, de jugements trop absolus en une matière aussi incertaine. Il n'omit point d'escompter une baisse probable dans le rendement du Succession duty et du Legacy duty, de ce fait que toutes les successions de moins de 1,000 liv. sterl., désormais frappées par l' « Estate », devaient être exemptes de ces deux droits. Au reste, il fallait se garder de croire que la compensation dût se faire d'une façon automatique, dès l'instant de la mise en vigueur du système nouveau : comme la propriété immobilière était admise à s'acquitter en huit années du paiement des droits, on ne devait attendre un accroissement, de longtemps sans doute, que de la taxation des biens personnels; et si l'on admettait, vu les retards inévitables au début de l'imposition, que jusqu'en avril 1895, la taxe ne donnerait son plein effet que pendant sept mois environ, c'était tout au plus une augmentation de recettes d'un million de livres, qu'on devait escompter pour l'exercice courant.

Or, le 2 mai 1895, le chancelier de l'Échiquier, présentant le budget nouveau, constatait un accroissement total de 927,000 liv. sterl. dans le rendement des droits de succession. Le chiffre présentait une infériorité de 73,000 liv. sterl. par rapport aux prévisions du budget; mais la différence provenait pour partie du « Legacy duty », dont le produit, par suite de circonstances purement accidentelles, se trouvait être de 41,000 liv. sterl., au-dessous des évaluations : aussi pouvait-on dire qu'à 32,000 livres près, l'accroissement d'un million de liv. sterl. annoncé par le chancelier de l'Echiquier s'était realisé.

Au reste, il serait superflu de discuter ces évaluations : dès l'exercice suivant, l'impôt nouveau prenait un remarquable essor, et l'on devait assister d'année en année à une course vertigineuse des chiffres, où toutes les prévisions se trouvèrent régulièrement dépassées par les recettes effectives.

En 1895-96, le rendement de l' « Estate duty » passait à près de
lix millions sterling, et le total des droits, de 9,941,855 livres avant
a réforme, à 14,088,608 livres. Ainsi, bien avant l'époque annoncée,
a réalité dépassait les prévisions de sir W. Harcourt. Il semble que
e nouveau chancelier de l'Echiquier, sir M. Hicks Beach, dont le
parti avait ouvertement combattu le projet de loi, se soit trouvé tellement stupéfait par cette constatation, que dans l'instant il ait
lésarmé : et c'est avec la meilleure grâce qu'il rendit justice à une
éforme qui lui facilitait d'autant l'équilibre du budget. Il se montra
particulièrement frappé du rendement de l'impôt sur les biens réels,
lont il avait cru la charge à peine supportable, malgré même la
aveur des délais de paiement, et qui, pour une grande part, avaient
entièrement négligé d'y recourir. Toutefois, il crut devoir attribuer
oute une partie de l'accroissement des recettes au nombre tout à
ait anormal des décès au printemps de 1895; et dans l'ensemble il
n'eut aucune hésitation à déclarer, « que le rendement des droits
paraissait avoir atteint son maximum, et qu'on devait plutôt prévoir
une réduction qu'un accroissement dans les années suivantes ».

En réponse à cette prophétie, il suffit de dire que le produit passa,
par bonds successifs, à 15,633,000 liv. sterl. en 1898-99, se moquant
mpudemment, pour chaque exercice, du maximum nouveau évalué
par le chancelier. Cette fois, il semble bien que sir M. Hicks Beach
ait fini par se piquer au jeu, et qu'il ait eu quelque peine à pardonner
à la réforme ce mode nouveau de déconvenue. Il soutint hardiment
qu'on se tromperait fort en attribuant à l'Act de 1894 tout l'honneur
le ces résultats, que la principale cause était dans le merveilleux
accroissement de la richesse du royaume, et que si rien n'avait été
changé aux anciens droits, ils n'auraient pas donné moins par eux-mêmes d'un accroissement de 600,000 liv. sterl. par an. Bref, en
manière de vengeance, il conclut à quelques propositions de réforme,
qui auraient réduit les droits de 280,000 livres; mais le Parlement
s'empressa de rejeter la mesure, et le chancelier de l'Échiquier dut
se résoudre à voir grossir son trésor.

* * *

Il y aurait bien mauvaise grâce à coup sûr à garder rancune au
système de 1894 de sa productivité, et si nous avons tenu à présenter cet argument essentiellement pratique, c'est qu'on n'en
trouve pas d'autre pour sa défense. Il est fort douteux en effet que,
même en Angleterre, la productivité doive être l'unique qualité d'un

impôt; il en est une autre qu'apparemment, pour ne point l'énoncer, A. Smith avait sous-entendue : celle d'être conforme à la raison. Or, on peut admettre toutes les controverses, entre les deux modes possibles d'impôt des successions : l'un portant sur la part héréditaire de l'héritier, l'autre sur l'hérédité globale; l'un admettant la graduation suivant la parenté, l'autre la progression vraie suivant le chiffre brut; l'un direct et personnel, l'autre réel et indirect. Il est loisible aux législations de choisir, et ce n'est pas l'instant de trancher le débat : mais il est essentiel qu'elles choisissent, parce que, si l'on va droit aux conséquences théoriques, on se heurte à une contradiction flagrante, la première des taxes reflète évidemment, dans toutes ses complexités, le droit personnel de l'héritier à la succession de ses proches, antérieur à celui de l'État; la seconde dans toute sa rigueur, le droit de l'État à une mainmise sur la succession, antérieur à celui des héritiers. Or il n'est pas un point de cette analyse qui ne confirme que la législation anglaise, par la rencontre imprévue de la tradition et d'une idée nouvelle, a jeté violemment aux prises l'un et l'autre principe, et fait de l'ensemble du système un amalgame étrange : que l' « Estate duty » de 1894 répond par antithèse directe, d'abord à tout ce qu'annonçait l'histoire, puis à tout ce qui demeure du passé. Il faut laisser au chancelier de l'Echiquier le soin de la synthèse que, pour son plus grand bien, il n'a point tentée : l'esprit pratique anglais ne s'en embarrasse point, et ne s'effraierait guère à se voir pris en contradiction avec lui-même. Mais la critique est rarement en faute d'acculer un système à cette rude épreuve de la contradiction : et s'il est vrai que celui-là s'y brise, comment n'être pas en droit de répondre à tous les partisans de l'imitation anglaise en tel point de notre régime de taxes successorales, qu'en Angleterre le fisc a des raisons que la raison ne connait pas?

Au reste, il est singulier de voir avec quelle désinvolture, et, semble-t-il, par quelle surprise fut votée la réforme : c'est une chose étrange que le nombre des arguments théoriques de l'opposition qui restèrent sans réponse, et jamais on ne mit plus d'aisance à éluder la discussion. Il semble cependant qu'en dehors d'une préoccupation budgétaire, la réforme ait bien eu pour principe la lassitude du chaos antérieur. L'histoire a montré ce qu'était le chaos : le législateur crut sans doute y mettre ordre en réduisant le nombre des éléments : il oublia seulement d'imposer à ceux qu'il conservait l'unité d'un principe commun.

L. D'ANGLEMONT.

L'AUTONOMIE CRÉTOISE[1]

Le mois de novembre 1898 a vu s'accomplir un nouveau démembrement de l'Empire ottoman. Pendant que l'opinion publique européenne concentrait toute son attention sur l'incident de Fachoda et sur les négociations hispano-américaines, s'opérait sans bruit, mais avec sûreté, la solution d'un des points les plus délicats de la question d'Orient. En fait, sinon en droit, la Crète acquérait son indépendance. L'Hellénisme faisait un nouveau pas en avant. Et ce résultat important était obtenu par cette même diplomatie européenne, passagèrement discréditée en Orient par les événements de 1897. Les voies de la diplomatie sont impénétrables. C'est inopinément que s'accomplit la transformation désirée : mais pour qui étudie les dessous de l'histoire, le fait visible, éclatant n'est que la résultante d'une combinaison d'opérations et de forces. Depuis de longs mois les ambassadeurs des puissances agissaient et l'évacuation ottomane du 4 novembre est le couronnement d'une négociation patiente et habile.

L'autonomie crétoise n'est pas l'œuvre du seul concert européen. Elle est avant tout l'œuvre des Crétois. Depuis un siècle, ce petit peuple a versé son sang à de constantes reprises pour secouer le joug des Turcs. Enfin il serait injuste de ne pas mentionner parmi les artisans de cette œuvre d'indépendance les Hellènes continentaux : leur dévouement à leurs frères crétois a été un des motifs, peut-être le principal, de la guerre de 1897, et l'on peut dire que le sang versé par les Grecs dans les plaines de Thessalie a été un holocauste utile et aujourd'hui payé de succès à la cause (hellénique au premier chef) de la délivrance crétoise.

1. Bibliographie : Driault, *La Question d'Orient*, 1898. — Bérard, Les affaires de Crète, *Revue de Paris*, 1er et 15 décembre 1897, 15 janvier et 1er février 1898. — Streit, La Question Crétoise en droit international, *Revue de Droit Intern. public*, janvier, juillet, août 1897. — *Questions diplomatiques et coloniales*, 1er mai, 15 mai, 15 septembre 1897. — *Livres jaunes*, 1897 et 1898; *Livres bleus*, 1898.

I

La Crète est tombée sous la domination ottomane en 1669. Les Crétois étaient de race hellénique et chrétiens, mais dans les cinquante années qui suivirent la conquête, une grande partie d'entre eux se convertirent à l'Islamisme, pour se concilier la faveur des autorités turques. A partir du milieu du XVIIIe siècle, beaucoup de ces renégats par politique revinrent à la religion de leurs pères, et à l'heure présente la proportion des religions est à peu près la suivante : sur 300,000 habitants, 230,000 sont chrétiens et 70,000 musulmans. Malgré la similitude de race, des haines assez violentes ont surgi de bonne heure entre ces deux éléments opposés. Les beys musulmans se sont unis aux valis (gouverneurs) et aux troupes turques pour opprimer les chrétiens. Et ceux-ci, ayant pour eux le nombre, mais contre eux la force des armes, se sont insurgés à de nombreuses reprises.

Le premier soulèvement est de 1770, lors de l'expédition russe d'Orloff.

En 1821, la Crète s'est jetée avec ardeur dans la guerre d'indépendance hellénique et ses représentants ont voté dès le 20 mai 1822 une charte constitutionnelle. Mais le traité d'Andrinople les a laissés en dehors du nouveau royaume de Grèce. A peine le protocole du 20 février 1830 enregistre-t-il de la part des trois puissances composant la conférence de Londres (France, Angleterre et Russie) une promesse de protection aux Crétois contre les actes oppressifs et arbitraires : dans le cas où l'autorité turque serait exercée d'une manière qui pourrait blesser l'humanité, chacune des puissances croirait de son devoir d'intervenir auprès de la Porte. Cette promesse d'intervention était vague et les puissances devaient s'autoriser de son peu de précision pour abandonner encore pendant de longues années la malheureuse île à elle-même.

Les insurrections de 1841, 1848, 1857, la grande révolte de 1866-1869 n'amenèrent que des améliorations peu importantes. Le règlement organique du 8 janvier 1868 reconnaît cependant l'assemblée des représentants crétois, et consent à l'organisation d'une administration et d'une justice locales. Mais que peuvent réaliser de semblables institutions, quand la force armée leur est, non point soumise, mais hostile?

Le soulèvement de 1878 pendant la guerre russo-turque amena au traité de Berlin une nouvelle intervention des puissances. L'ar-

ticle 23 est ainsi conçu : « La Porte s'engage à appliquer scrupuleusement le règlement organique de 1868, en y apportant les modifications qui seraient jugées équitables. » Quelques semaines après ce traité le Sultan consentit à signer avec l'assemblée crétoise à Halepa (3 octobre 1878) un pacte qui l'engageait directement et solennellement à respecter les privilèges déjà concédés, et qui accordait à l'île une demi-autonomie. Le vali n'était plus nommé que pour cinq années. L'assemblée de 80 membres devrait être réunie tous les ans pendant une période de trente à quarante jours, et la Porte s'engageait à sanctionner ses décisions si elles ne portaient pas atteinte aux lois du gouvernement impérial.

La période qui suivit le pacte de Halepa marqua un adoucissement dans les souffrances des insulaires ; les gouverneurs sont plus équitables et plus humains : peut-être un *modus vivendi* pourra-t-il s'établir entre conquérants et sujets. Mais le 26 octobre 1889 Abd-ul-Hamid révoque de sa propre autorité les privilèges du pacte. Il augmente les pouvoirs du vali, qui pourra diriger les débats de l'assemblée et écarter les questions qui ne lui sembleront pas « de sa compétence ».

Dès lors les Crétois sont décidés à tout : ils préparent de nouveaux mouvements et cherchent à intéresser à leur sort la Grèce et l'Europe.

La Grèce avait intérêt à encourager un soulèvement qui pourrait aboutir à une annexion de l'île : mais ne se sentant en état, ni au point de vue financier, ni au point de vue militaire, de lutter contre la Porte, elle conseilla la patience aux Crétois. Les puissances accueillirent mollement les doléances adressées à leurs consuls : cependant elles obtinrent de la Porte l'envoi d'un vali chrétien, Karatheodory, pacha (1895).

Les beys musulmans virent d'un très mauvais œil l'accord qui s'établissait entre le vali et l'assemblée. Ils savaient être agréables au sultan en menant une campagne contre le gouverneur : la Porte espérait qu'un soulèvement lui permettrait de rétablir le joug le plus pesant sur l'île. Notre consul à la Canée, M. Blanc, a assisté aux provocations dirigées sourdement par les beys contre les chrétiens. L'événement justifia cette perfide espérance. Les chrétiens se révoltèrent pour la huitième fois dans l'été de 1895. Un comité insurrectionnel ou *épitropie* se forma dans la montagne et proclama à Clima l'indépendance de la Crète.

L'ajournement sans date de l'assemblée, la nomination d'un vali

musulman, Turkhan-pacha, provoquèrent une vive colère, et le 24 mai la Canée et Candie furent le théâtre de massacres et d'incendies. Les musulmans ayant assassiné des cawas ou serviteurs des consulats, les agents diplomatiques en appelèrent à leurs gouvernements.

Bientôt arrivent en rade de la Canée les cuirassés français *Cosmao*, *Neptune*, le vaisseau italien *Piemonte*, et au mois de juin 1896 les six grandes puissances commencent cette occupation maritime des ports crétois qui devait durer plusieurs années. Désormais le rôle des valis est terminé : en face des chrétiens insurgés et des beys musulmans soutenus par la Porte, s'organise un troisième pouvoir, malheureusement trop discret et trop effacé, celui des amiraux européens.

Des tourelles blindées de leurs cuirassés, les marins internationaux assistent immobiles au siège de Vamos, aux combats de Sphakkia, d'Apokorona. Leurs gouvernements ne leur ont laissé aucune initiative : ils doivent suivre les instructions des ambassadeurs à Constantinople, et ceux-ci se heurtent à leur tour à cette éternelle temporatrice et dissimulatrice qu'est la diplomatie turque.

Cependant les Grecs continentaux commencent à s'émouvoir : la grande idée se réveille en eux, et les incite à envoyer des armes, des volontaires dans l'île sœur; le courant d'opinion publique agit sur le roi Georges et sur ses ministres, qui, non seulement laissent faire les particuliers, mais se préparent vaguement à toute éventualité. Les débarquements de soldats hellènes devinrent si fréquents que le comte Goluchowski, ministre des affaires étrangères d'Autriche, s'en émut et consulta les cabinets européens sur l'opportunité d'un blocus, ou plus exactement d'une fermeture des ports de Crète. Bien que la mesure fût dirigée juridiquement autant contre les débarquements turcs que contre les grecs, bien qu'elle eût été proclamée mesure « pacifique et humanitaire », l'Angleterre la fit écarter. Au moment où la situation était le plus tendue, le sultan céda.

La charte de Septembre, rédigée en grande partie par notre consul, M. Blanc, créait en Crète une situation analogue à celle de la Roumélie Orientale après le traité de Berlin.

Le choix du gouverneur, chrétien et nommé pour cinq ans, devait être approuvé par les puissances. Les lois intérieures étaient votées à la majorité simple par l'Assemblée crétoise : seuls, les changements constitutionnels devaient être votés par les deux tiers

de l'assemblée et ratifiés par le sultan. Le gouverneur n'avait qu'un droit de veto. Les fonctions publiques devaient être attribuées pour les deux tiers aux chrétiens. Enfin des commissions européennes devaient être chargées de réorganiser la justice et la gendarmerie.

Cette dernière clause, cette immixtion des puissances dans l'administration était le fait nouveau, constituant un important progrès sur le pacte d'Halepa. Cette garantie internationale laissait espérer aux Crétois que leurs maux allaient s'atténuer. Leur île était placée dans un état qui touchait à la « mi-souveraineté ». La tutelle collective des puissances s'étendait sur elle d'une manière plus spéciale que sur les autres parties de l'Empire ottoman. Et bien que l'Ambassadeur anglais eût déclaré le 25 août que cette tutelle conférait aux puissances un « droit » d'intervention et non pas une « obligation » d'intervenir, les Crétois comptaient fermement que le « Sultan rouge » serait arrêté, s'il méditait d'exécuter à la Canée de nouvelles Vêpres arméniennes.

II

Les Crétois réfugiés en Grèce étaient rentrés au mois d'octobre. La pacification semblait générale. Et cependant l'exécution de la charte de Septembre allait rencontrer des obstacles incessants. Le sultan avait le plus puissant intérêt (en présence des travaux des six ambassadeurs à Constantinople chargés de rédiger un code de réformes pour l'empire tout entier) à prouver aux puissances que leurs efforts étaient inutiles, et que la Crète, la plus chrétienne pourtant des provinces, ne se soumettrait pas à une constitution dictée par l'Europe.

Le 28 décembre 1896 la commission militaire européenne avait terminé son organisation de la gendarmerie, partagée équitablement entre chrétiens et musulmans dans la proportion de deux tiers à un tiers, et commandée par un chef chrétien et européen. Quelques jours après, la deuxième commission achevait le règlement judiciaire qui répartissait les magistratures entre les deux partis.

Mais l'irritation des beys croissait avec l'accomplissement de ces réformes. Les puissances prenaient-elles donc pour la première fois au sérieux leur rôle de protectrices des chrétiens? Il n'était que temps d'agir pour renverser ce nouvel état de choses, si préjudiciable au Croissant.

Dans les derniers jours de janvier 1897 des troubles éclataient simultanément à Candie, à la Canée, à Retymno. Les 5 et 7 février, la Canée était mise à feu et à sang par les musulmans. Les consuls ne se crurent pas autorisés à faire débarquer les marins de l'escadre internationale mouillée dans la baie de la Sude : les navires donnèrent simplement asile aux consuls, au gouverneur et à un certain nombre de Crétois chrétiens qui se réfugièrent dans les îles grecques.

Bientôt éclatait dans l'intérieur de l'île la neuvième insurrection, provoquée cette fois ostensiblement. Un fait des plus graves se produisait en même temps : la Grèce prenait sans hésitation fait et cause pour les chrétiens et envoyait des navires commandés par le prince Georges[1] dans l'île sœur. Cette précipitation a pu faire supposer que la Grèce, mécontente du condominium des puissances établi par la charte de Septembre, qui lui ôtait ses espérances d'annexion de l'île, avait promis aux Crétois d'intervenir en leur faveur en cas de nouvelles provocations musulmanes.

Ainsi l'insurrection de 1897 présentait ce double caractère d'avoir été provoquée par les Turcs et encouragée par les Grecs. Ni ceux-ci ni ceux-là n'avaient confiance dans le concert européen, et l'île semblait destinée à appartenir nettement à l'une des deux puissances orientales. Mais les grandes puissances n'acceptaient aucune de ces solutions simplistes. Chose singulière, elles se montrèrent particulièrement irritées de la tentative de la Grèce : puisqu'elles avaient pris en mains les réformes de l'Empire ottoman, puisqu'elles avaient rédigé pour la Crète la charte de Septembre, elles n'admettaient pas qu'une septième puissance (même unie à la Crète par les liens de la race) intervînt dans cette affaire. Elles ne voulaient pas avouer qu'elles avaient échoué dans leur médiation imparfaite, et qu'elles avaient, par leur faiblesse, donné motif à cette intervention plus effective. Blessées dans leur amour-propre, elles firent preuve envers le petit État grec d'une rancune vraiment dépourvue de grandeur, et retrouvant une énergie passagère, elles ordonnèrent à leurs marins de débarquer, d'occuper la Canée et de s'opposer à la mission du colonel grec Vassos (15 février)[2]. Bien plus, elles firent bombarder le camp chrétien de l'Akrotiri, à la grande indignation de l'opinion publique française et anglaise.

1. Second fils du roi de Grèce.
2. Nous renvoyons le lecteur, pour le détail de ces événements, à notre article des *Annales de l'École des Sciences politiques*, en date du 15 mars 1898 : Le conflit gréco-turc.

Le 23 février, un blanc-seing du sultan remettait l'île en dépôt au concert européen : c'est donc de cette époque que date cette sorte de condominium de l'Europe sur la Crète qui devait durer près de deux ans.

Le premier acte de ce condominium fut la note du 2 mars, qui exigeait le retrait des troupes turques et grecques, repoussait formellement toute annexion à la Grèce dans les conjonctures actuelles, mais promettait d'établir l'autonomie de l'île sous la suzeraineté du sultan.

Après ces quelques jours d'énergie (dans un sens discutable), le concert retomba dans une apathie pitoyable; aucune suite ne fut donnée à la note du 2 mars : les troupes turques et les hommes du colonel Vassos ne furent en aucune manière éloignés. Le blocus de l'île déclaré le 21 mars empêcha de nouveaux débarquements de troupes, mais ne porta aucun remède à la situation intérieure.

Enfin la politique européenne ne tardait pas à recevoir un démenti complet. Elle avait voulu par ses mesures sévères contre la Grèce empêcher ce royaume de troubler l'œuvre de réformes entreprise en Orient. Mais les Hellènes, sur lesquels passait un souffle guerrier des plus ardents, dépités d'être repoussés de la Crète, se concentraient en Thessalie et tentaient la fortune des batailles. Les puissances avaient cru par leur rigueur limiter l'incendie oriental à la Crète seule : elles n'avaient pas su prévoir la crise continentale.

Pendant toute la guerre gréco-turque, l'Europe, préoccupée de la situation créée par ce conflit dans le péninsule des Balkans, oublie la Crète. Son insouciance coupable ne cherche pas à arrêter les combats qui se livrent dans les montagnes ou même aux abords des villes. C'est à peine si dans les ports des rixes n'éclatent pas sous les yeux des marins internationaux, témoins impassibles et silencieux.

Cependant, bien que la question crétoise ait été nettement disjointe par l'Europe du conflit gréco-turc, la possession de l'île appartenant momentanément à l'Europe neutre, les puissances profitent au mois de mai des défaites des Grecs pour obtenir d'eux le rappel de Vassos et la reconnaissance de l'autonomie crétoise. Ce n'est qu'à cette condition qu'elles consentent à s'interposer et à arrêter aux Thermopyles les Ottomans victorieux.

III

Cette autonomie crétoise promise par la note du 2 mars, acceptée par la Grèce le 11 mai, comment serait-elle organisée? Et d'abord quel accueil cette promesse avait-elle rencontré dans l'île même?

Ce mot d'autonomie restait un peu vague pour la plupart des Crétois. Ces insurgés héroïques dont Pappas Maleko était le chef, avec leurs culottes flottantes, leurs vestes courtes, leurs cartouchières en bandoulière, leurs barbes brunes et leurs cheveux roulés en chignon sous un mouchoir noir ne semblaient pas capables de se gouverner eux-mêmes au sens même du terme « autonomie ». Ce prêtre qui avait quitté la soutane pour prendre le fusil des anciens palikares n'était pas un homme d'État.

Cette population partagée en deux camps de religion opposée et de proportion inégale pouvait-elle être livrée à elle-même et s'administrer seule? Quelle famille, quel homme pourrait avoir le prestige nécessaire pour faire taire sous son autorité ces multiples rancunes? L'île n'ayant ni aristocratie, ni famille dominante, force était de chercher à l'étranger le gouverneur, le prince chargé de fonder et de créer le nouvel État. Qui voudrait assumer une pareille tâche?

Les insurgés réclamaient une solution plus radicale : l'union à la Grèce. « L'annexion ou la mort! », tel était leur cri de ralliement. Les amiraux européens leur apparaissaient comme des intrus, plutôt alliés du sultan que d'eux-mêmes, et desquels ils n'attendaient rien d'heureux. Ils ne pouvaient oublier le bombardement de l'Akrotiri. Ils se demandaient avec étonnement comment la Russie, qui avait souvent fomenté leurs révoltes, comment la France, cette protectrice traditionnelle des chrétiens d'Orient, avait pu se joindre à leurs pires ennemis. Ils récriminaient contre la morgue anglaise, contre le formalisme militaire des Autrichiens.

Les amiraux avaient eu une idée qui leur aurait rendu l'estime des Crétois chrétiens, si elle avait pu être suivie d'exécution. Ils avaient proposé de transporter à Rhodes et en Asie-Mineure les 70,000 musulmans, bloqués le long des côtes entre les lignes insurgées et les forces internationales, mourant de faim et ne trouvant à vivre que par l'escarmouche et le pillage. Mais le sultan avait refusé, voyant dans cette mesure un renoncement définitif du Croissant à la possession de la Crète. On dut abandonner cet expédient.

A la fin de mai les sentiments des Crétois s'étaient peu à peu

modifiés. En apprenant les défaites successives des Hellènes, ils perdirent la confiance qu'ils avaient placée jusqu'alors dans la force de ceux-ci. Ces chefs qui se faisaient battre par les Turcs seraient-ils capables de les commander et de les défendre? La Grèce ne les abandonnait-elle pas, en rappelant Vassos et en reconnaissant leur autonomie? De plus, le parti guerrier palikare commençait à être contre-balancé par la bourgeoisie des villes, réfugiée depuis février sur le continent et rentrant progressivement dans ses foyers sous la protection des amiraux.

Les Crétois s'accoutumèrent donc peu à peu à l'idée d'autonomie et attendirent non sans impatience que l'Europe voulût bien leur donner un gouverneur et un gouvernement.

En ce qui concerne le choix d'un gouverneur, diverses candidatures furent successivement proposées par chacune des puissances : mais elles étaient repoussées soit par les autres puissances, soit par la Porte. L'homme d'État suisse, M. Numa Droz, le colonel luxembourgeois Schœfer, le prince monténégrin Boso Petrovitch entrevirent tour à tour le périlleux honneur de gouverner la Crète, puis disparurent dans la coulisse, laissant le concert s'efforcer de s'accorder enfin sur un nom plus autorisé.

A la fin de janvier 1898, une nouvelle assez étrange se répandit dans les milieux diplomatiques. La Russie proposait la candidature du prince Georges de Grèce [1], qui avait déjà paru en Crète l'année précédente, avec une flottille de torpilleurs. Ainsi la guerre gréco-turque, causée en partie par le désir du roi de Grèce d'annexer la Crète ou au moins de la donner en apanage à son fils Georges, aurait abouti matériellement à un désastre et moralement à un succès! Le vainqueur serait obligé d'accéder aux vœux du vaincu. Il y avait là quelque chose de terriblement ironique pour le sultan. Le tsar semblait poser en principe l'inutilité des victoires ottomanes. Qu'Abd-ul-Hamid combattît ou non, le résultat était toujours un démembrement de son empire; car il ne pouvait se le dissimuler, la nomination du prince Georges marquerait la fin de la domination musulmane en Crète.

L'ambassadeur russe, M. Zinovief, essaya habilement de persuader au sultan qu'il devait être très flatté d'avoir comme préfet provincial le fils de son récent adversaire : n'était-ce pas un nouvel acte de soumission des vaincus de 1897? Le sultan ne fut pas convaincu

1. Le prince Georges était cousin du tsar, et lui avait sauvé la vie dans le voyage qu'ils avaient fait ensemble au Japon.

de l'excellence de ce raisonnement et demanda ce qu'on eût exigé de lui s'il avait été vaincu en Thessalie.

La France soutint la proposition russe, et notre opinion publique, restée philhellène depuis 1821, fut heureuse de voir M. Hanotaux se relâcher de cette politique trop indulgente à l'islam qui avait marqué les deux années précédentes. Lord Salisbury se rallia également à la demande du tsar.

Quant à l'Allemagne, elle ne pouvait manquer, conformément à son attitude des dernières années, et à la sympathie politique de Guillaume II pour Abd-ul-Hamid d'accueillir cette candidature avec une froideur marquée. Le discours de M. de Bülow au Reichstag est un chef-d'œuvre d'indifférentisme : mais il sut revêtir l'égoïsme germain d'une forme humoristique qui fit la joie de ses auditeurs et des chancelleries européennes. Il montra, en digne successeur de Bismarck, que toutes les vétilles de la question d'Orient ne valaient pas le sacrifice d'un seul grenadier poméranien. Peu importait à l'Allemagne que l'île de Crète fût musulmane ou chrétienne, gouvernée par tel ou tel prince. L'essentiel, c'était la paix européenne, et c'était pour la sauvegarder que le cabinet de Berlin était entré dans le concert, non pas en instrument bruyant, mais en simple joueur de flûte. L'air de flûte avait eu son utilité passagère et avait adouci à une certaine époque la rigueur du sultan envers la Grèce, mais à l'heure actuelle l'instrument champêtre et persuasif ne pouvait avoir la puissance de faire agréer la candidature hellène au vainqueur de Mati, et l'Allemagne préférait quitter la salle du concert plutôt que de faire entendre une note discordante ou inutile.

Cette attitude devait encourager la Porte dans sa fin de non-recevoir et elle attendait avec une joie mal déguisée la diminution (c'est à dessein que nous n'écrivons pas, la dissolution) du concert européen qui suivrait la retraite de l'Allemagne.

Le tsar sentit que l'heure n'était pas encore venue d'insister pour la nomination de son jeune parent. L'Europe était trop près de l'époque où elle déclarait que donner la moindre satisfaction à la Grèce c'était encourager toutes les ambitions des puissances balkaniques. Et l'on ne pouvait douter que la candidature du prince Georges ne comblât toutes les espérances des Hellènes. La Russie retira donc sa proposition, mais en déclarant qu'elle ne supporterait la nomination d'aucun prince antipathique aux Crétois. Il y avait là non pas un abandon, mais simplement l'adoption d'une attitude d'expectative en attendant le retour de circonstances meilleures.

Le 16 mars 1898, le modeste contingent allemand qui participait epuis un an à l'occupation crétoise s'embarquait sur le cuirassé *Ildenbourg*, et quelques jours après les détachements autrichiens uivaient cet exemple. Le comte Goluchowski craignait, en présence 'une reprise de la candidature grecque, de se trouver compromis is-à-vis de la Serbie ou de la Bulgarie, amenées à demander une atisfaction parallèle à celle de la Grèce.

L'Italie qui, dans sa politique méditerranéenne, prenait plutôt le 1ot d'ordre à Londres qu'à Berlin, ne suivait pas l'exemple de ses eux alliés de la Triplice, et maintenait en Crète ses navires à côté es bâtiments français, russes et anglais.

Cet acte des cabinets germaniques fut diversement accueilli par opinion publique. Les uns y virent un affaiblissement du prestige e l'Europe et un retard apporté à la solution de la question : le ultan accepterait-il des propositions qui ne lui seraient plus préentées que par quatre puissances? n'allait-il pas trouver dans 'abstention des puissances germaniques une force nouvelle pour la ontinuation de sa politique d'inertie? Les autres voyaient avec plaisir es anciennes puissances philhelléniques dégagées d'un compagnonage dilatoire et hostile : peut-être seraient-elles désormais plus ibres d'agir en faveur de la civilisation, c'est-à-dire des chrétiens; noins nombreuses, elles parviendraient plus aisément à s'entendre; 'autorité et la décision remplaceraient le nombre avec avantage.

L'événement devait donner raison aux optimistes, mais après un lélai encore trop prolongé pour la vie et le repos des chrétiens.

IV

L'été de 1898 se passa dans une inaction absolue. Les puissances vaient partagé l'administration de l'île entre les amiraux et un omité exécutif pris dans le sein de l'assemblée crétoise : solution ybride et purement transitoire. L'Europe attendait sans doute de ouveaux troubles pour secouer sa torpeur et pour reconnaître que e condominium n'était qu'un provisoire sans valeur et sans autorité.

Le 3 septembre un soulèvement des plus graves éclatait dans la ville le Candie, placée dans la sphère d'administration anglaise. La pereption de la dîme en fut le prétexte. Une foule de bachi-bouzouks[1]

1. Volontaires irréguliers qui s'ajoutent en cas de nécessité aux nizams et ux rédifs, troupes régulières.

musulmans se précipitèrent sur la garde anglaise établie autour des bureaux de la dîme. Bientôt des coups de poignards et de fusils furent échangés et les assaillants repoussés se répandirent dans toute la ville massacrant les Anglais isolés et surtout les chrétiens crétois. Un grand nombre de maisons furent incendiées, et le consul d'Angleterre périt brûlé dans sa demeure. Le rôle des troupes régulières turques fut des plus louches : si elles ne participèrent pas directement aux déprédations de leurs coreligionnaires, au moins les encouragèrent-elles, et certains témoins affirmèrent avoir vu quelques soldats turcs tirer sur les Anglais.

Aussitôt que le bruit de cette tuerie fût parvenu à la Canée, le *Camperdown* et d'autres navires internationaux se dirigèrent sur la rade de Candie et bombardèrent la ville à deux reprises différentes.

Le nombre des victimes de cette sanglante échauffouree fut de sept ou huit cents, la plupart chrétiens.

Les musulmans prétendirent qu'ils n'avaient pu supporter la situation intolérable qui leur était faite entre les lignes insurgées et les troupes européennes : éloignés de leurs terres situées à l'intérieur et ne pouvant plus les cultiver, reclus dans les villes où ils mouraient de faim, ils avaient perdu la tête en voyant que la perception de la dîme allait aggraver leur misère.

L'Europe s'émut vivement de cette insurrection : le sang anglais avait coulé : un courant d'énergie parcourut les gouvernements et les chancelleries. Il était vraiment trop humiliant pour l'Europe d'être tenue en échec par l'entêtement musulman : des troupes furent envoyées de Toulon, de Malte, de Brindisi, de Sébastopol. Les puissances se décidaient à en finir avec la question crétoise.

Le comité exécutif avait adressé aux amiraux un appel désespéré :

« La population est à bout de patience : elle veut rompre à jamais avec un gouvernement qui a recours au pillage, au meurtre et à l'incendie. Les fausses solutions ont laissé le pays dans l'anarchie. La situation est intolérable. Le moment est venu d'appliquer des mesures qui assurent enfin la tranquillité au pays. »

Comme Candie appartenait à la sphère d'occupation britannique, ce fut l'amiral anglais Noël qui se chargea de la répression. Sur 6.000 soldats européens, l'Angleterre en compta bientôt 3,000. elle eut devant Candie trois cuirassés, trois croiseurs, deux contre-torpilleurs : les trois autres puissances n'avaient chacune qu'un navire. On put croire un moment que l'Angleterre profiterait de l'outrage reçu par ses soldats pour assumer seule la tâche de rétablir l'ordre.

La victoire d'Omdurman venait de réveiller toutes ses vélléités guerrières.

Les puissances n'insistèrent pas pour partager la répression des massacres candiotes, mais elles réservèrent leur rôle respectif dans l'action diplomatique qui allait s'ouvrir à Constantinople.

L'amiral Noël avait adressé au gouverneur de Candie un ultimatum impérieux exigeant le désarmement complet des bachi-bouzouks, la livraison des principaux émeutiers et la cession des forts et points stratégiques occupés par les troupes turques.

Le sultan, selon sa coutume, essaya de gagner du temps. Tewfik-pacha, ministre des affaires étrangères, alla à deux heures du matin réveiller les quatre ambassadeurs pour protester contre la demande de désarmement. Les ambassadeurs considérèrent comme non avenues les circulaires dont les accabla le Divan, et le désarmement des bachi-bouzouks s'opéra le 20 septembre. L'amiral anglais avait agi sans se soucier des ratifications de la Sublime Porte : les dîmes lui furent remises et satisfaction lui fut donnée sur tous les points [1].

Les puissances, tout en rendant justice à l'activité anglaise qui défendait vigoureusement la chrétienté humiliées se piquèrent d'honneur et se décidèrent à ne pas laisser la Grande-Bretagne dénouer seule la question crétoise, craignant de la lui voir dénouer à son profit comme la question égyptienne.

L'amiral Canevaro, qui avait commandé pendant de longs mois l'escadre internationale d'occupation, et était devenu depuis ministre des affaires étrangères d'Italie, proposa aux puissances d'exiger le départ de l'île de toutes les troupes et autorités turques et de faire suivre immédiatement cette retraite de la nomination du gouverneur. Pour adoucir ce que ces mesures avaient de rigoureux pour la Porte, les puissances reconnaîtraient solennellement la suzeraineté du sultan sur l'île.

Cette consolation platonique suffirait-elle à convaincre Abd-ul-Hamid? Cette proposition énergique serait-elle suivie comme les précédentes d'une interminable série de négociations dilatoires? Passerait-on outre au consentement du sultan, dans le cas probable d'un refus? Tous ces points d'interrogation semblaient faire présager

1. Il est intéressant de signaler la modération dont firent preuve pendant toute cette échauffourée les insurgés crétois. Ils étaient tout armés et prêts à marcher, mais ils eurent confiance dans les promesses des amiraux et s'engagèrent même par écrit à déposer les armes si l'Europe obtenait le départ des troupes turques. Cette attitude modérée empêcha la révolution de s'étendre et permit une solution plus rapide.

à l'opinion publique d'insurmontables difficultés, quand, avec une rapidité surprenante, on apprit que les quatre chancelleries s'étaient mises d'accord et que la proposition Canevaro allait avoir un effet immédiat.

La note du ministre italien était du 18 septembre : c'est le 4 octobre que fut remis à la Porte l'ultimatum des puissances.

Le gouvernement ottoman, était-il dit dans cette note, n'avait pas tenu les promesses faites le 25 août 1896 : les réformes administratives n'avaient pas abouti et la réduction progressive des garnisons turques promise le 2 mars 1897 n'avait pas eu lieu. Les conflits qui avaient suivi ces actes avaient établi que la présence des troupes turques était la cause principale du désordre, et de plus qu'elles était incapables d'assurer la tranquillité, même sur les points occupés directement par elles. L'autonomie concédée par le sultan en 1896 ne pourrait être obtenue qu'après le retrait de ces troupes.

Un délai de quinze jours était accordé pour le commencement de l'évacuation, et un délai d'un mois pour son achèvement total.

Les puissances confirmaient la suzeraineté du sultan et promettaient toute sécurité à la population musulmane.

Mais, en cas de refus, elles auraient recours à des mesures décisives pour assurer l'évacuation, et alors elles se croiraient dégagées de toute responsabilité pour le maintien de la suzeraineté ottomane.

Une adhésion sans réserve était réclamée dans le délai de huit jours.

Le concert, que certains ironistes d'outre-Rhin avaient surnommé le « concert-croupion », parce qu'il était comme le prolongement mutilé et déconsidéré du concert à six de 1896, parlait enfin haut et ferme : toute l'Europe approuva ce langage énergique, même les deux puissances qui s'étaient séparées du condominium.

Le sultan essaya d'un dernier atermoiement. Peut-être espérait-il que l'arrivée à Constantinople de Guillaume II, accomplissant son pèlerinage politico-religieux en Turquie et en Terre-Sainte, adoucirait les rudes conditions des quatre. Il accepta en principe l'évacuation, mais en réservant le maintien de garnisons dans trois ports pour attester sa suzeraineté.

Consentir à cette réserve, c'était laisser la porte ouverte à la renaissance de tous les désordres. Les puissances ne commirent pas

a faute de tolérer cette demande. La moindre faiblesse en Orient est une atteinte dangereuse à l'autorité morale des Occidentaux. Les ımbassadeurs exigèrent et obtinrent l'adhésion pleine et entière à 'ultimatum.

Le 20 octobre, l'embarquement commença simultanément à Candie, ı la Canée, à Retymno : il fut exécuté de nuit pour éviter les mani'estations hostiles de la population et se continua pendant plusieurs semaines.

Le 4 novembre, au lever du soleil, eut lieu solennellement la prise le possession du gouvernement de la Crète par les quatre amiraux. .es garnisons turques évacuèrent les forteresses de la Canée et de andie, qu'elles occupaient encore, et se retirèrent dans des caserıements. Les détachements internationaux les remplacèrent. Toutes es administrations publiques furent confiées soit à des Crétois, soit ux agents des puissances.

Les derniers soldats s'embarquèrent bientôt, et la suzeraineté du ultan ne fut plus attestée que par quelques drapeaux flottant à côté es drapeaux internationaux : une adroite disposition ne laissait percevoir le croissant que sous certaines caresses du vent. Tous s autres emblèmes impériaux furent arrachés des bâtiments qu'ils rnaient avec une vivacité significative.

De ce jour date véritablement l'indépendance crétoise : le peuple sentit et sa joie fut grande. Des illuminations, des réjouissances ubliques eurent lieu dans les villes et les villages : des adresses de connaissance furent envoyées de toutes part aux amiraux. Les rétois, esclaves depuis deux siècles et demi, ne pouvaient croire à ur délivrance. Dans les rues chacun s'abordait en s'embrassant ec ces mots : « *Christos anesti!* » « Christ est ressuscité! » Et ces iroles réservées au jour de Pâques selon la coutume orthodoxe ouvaient par un puissant témoignage que ce jour du 4 novembre 398 était pour les Crétois la pâque solennelle de la délivrance itionale.

Dans cette joie générale les chrétiens oubliaient leurs ressentients contre les beys oppresseurs, restés dans les villes comme incipaux propriétaires d'immeubles : une proclamation du comité écutif ordonnait le désarmement général et commandait aux irétiens de l'intérieur de rendre aux musulmans toutes les proiétés qu'ils occupaient et de traiter ceux-ci en frères. C'est dans secteur français qu'eurent lieu les premières réunions mixtes de otables chrétiens et musulmans sous la présidence d'officiers de

l'amiral Pottier. On cite même des cas d'hospitalité donnée par des familles chrétiennes à des musulmans ruinés, et ce rapprochement est d'un heureux augure pour la réconciliation effective des deux parties de la population. Le comité exécutif et son président Sphakianaki ont fait preuve dans toutes ces circonstances d'une modération digne d'éloges.

La première partie de l'œuvre de délivrance ainsi terminée, restait à accomplir la seconde partie, la nomination du gouverneur. Tandis que les amiraux travaillaient à celle-là, les ambassadeurs s'occupaient de celle-ci. Tout naturellement, par la force même des choses, la candidature du prince Georges fut remise en avant par la Russie; l'Allemagne et l'Autriche n'étaient plus là pour y faire opposition et les trois autres puissances s'y étaient déjà montrées favorables. Quand au sultan, on était décidé à ne le consulter que dans la mesure des strictes convenances. On trouva un biais pour se passer de l'embarrassante formalité de l'investiture donnée par le suzerain au vassal : ce fut de nommer seulement le prince à titre provisoire pour trois ans avec le titre de : « Haut commissaire *ad interim*. Quand le sultan le jugerait bon, il lui conférerait le titre de gouverneur définitif.

Après un échange de pourparlers qui n'eurent pour but que de ménager l'amour-propre ottoman, les quatre notifièrent leur choix au roi de Grèce (26 novembre), par un memorandum qui contenait les conditions suivantes :

1° Le haut commissaire était investi d'un mandat temporaire de trois ans pour la pacification de l'île et l'établissement d'une administration régulière.

2° Le haut commissaire reconnaîtrait la haute suzeraineté du sultan et sauvegarderait le drapeau turc qui flotterait sur un des points fortifiés de l'île [1].

3° D'accord avec l'assemblée nationale, il instituerait un système de gouvernement autonome capable d'assurer la sécurité des personnes et des biens ainsi que le libre exercice de tous les cultes.

4° Il procéderait immédiatement à l'organisation d'une gendarmerie locale.

5° Chacune des puissances ferait au prince Georges une avance

1. En fait ce drapeau fut placé sur une petite île de la baie de la Sude, pour ne pas blesser les regards des Crétois, et aussi pour qu'il fût à l'abri des outrages possibles.

l'un million de francs qui serait ultérieurement remboursée sur le produit de l'emprunt à réaliser par la Crète sur son revenu.

En remerciant les puissances, le roi et le prince de Grèce exprimèrent l'espoir que celles-ci voudraient bien continuer leur protection au haut commissaire dans l'œuvre difficile qu'il allait avoir à accomplir.

Quelques jours après, les ambassadeurs à Constantinople « eurent l'honneur de porter cette nomination à la connaissance de la Sublime Porte ».

Les Crétois accueillirent ce choix avec allégresse et exprimèrent leur reconnaissance aux amiraux. Le comité exécutif leur remit sa démission pour laisser toute liberté au commissaire. Un grand nombre d'insurgés restés encore défiants sur l'Akrotiri ou à Halepa vinrent remettre leurs armes au gouvernement international de la Canée dans une manifestation imposante. Le tribunal international cessa également de rendre ses jugements.

Seuls quelques musulmans crétois jetèrent une note discordante dans cette joie générale en demandant à la Grande-Bretagne de les prendre sous sa protection spéciale; l'Angleterre eut la sagesse de renier ces maladroits amis.

Le prince Georges arriva le 20 décembre à la Canée. Les quatre amiraux Pottier, Noël, Skrydlof, Bettolo avaient été à sa rencontre jusqu'à l'île de Milo. C'est là que le prince avait quitté le navire grec l'*Amphitrite* pour monter à bord du vaisseau français, le *Bugeaud*. Aussitôt débarqué à la Canée parmi les arcs de triomphe et les rameaux d'olivier, le prince avait assisté à un service divin à l'église orthodoxe, puis s'était rendu au Konak (palais des gouverneurs), où l'amiral Pottier lui avait remis le gouvernement de l'île. Le drapeau autonome de l'île avait été dressé sur le Konak.

Après une réception officielle, le prince avait eu l'heureuse inspiration de se rendre à la principale mosquée. Un millier de musulmans l'avaient accueilli avec déférence et cet acte du commissaire avait produit une excellente impression.

Quelques jours plus tard, les cuirassés européens s'éloignaient de ces rades qu'ils occupaient depuis deux ans et demi. L'île était livrée à elle-même et n'avait plus qu'à justifier par sa prompte pacification la confiance qu'avait eue l'Europe en sa vitalité [1].

1. Notons un fait intéressant concernant l'état d'âme des populations orientales, l'enthousiasme extraordinaine avec lequel l'île de Chypre a fêté l'émancipation de la Crète. Sous les yeux du corps d'occupation anglais surpris, la

V

Depuis cinq mois que le nouveau régime a été proclamé, l'œuvre d'organisation est-elle achevée ou tout au moins en bonne voie?

Il ne faut pas être trop exigeant envers le prince Georges, et l'Europe a le devoir de lui faire crédit d'un certain laps de temps. Un résultat a été obtenu : aucune échauffourée n'a éclaté entre les sujets de religions différentes. Depuis les vêpres hérakléistes[1] du 3 septembre le sang crétois n'a pas coulé. Un certain nombre de musulmans ont quitté l'île pour l'Asie Mineure, bien que le prince leur ait promis à plusieurs reprises que sa justice serait égale pour tous : mais beaucoup d'entre eux n'ayant pas trouvé, dit-on, en Anatolie les situations qu'ils espéraient, vont revenir dans leurs anciens foyers. Les autres sont encore dans les villes de la côte : ils affirment qu'ils ne peuvent rentrer dans les villages de l'intérieur, non point parce qu'ils craignent de subir des mauvais traitements de la part des chrétiens, mais parce que leurs maisons ont été détruites et qu'ils manquent d'instruments aratoires. Le prince a donné des ordres pour que ces maisons soient reconstruites, mais ces ordres se heurtent à de grosses difficultés financières.

Vis-à-vis de ces musulmans le prince avait le choix entre deux politiques : ou bien les laisser émigrer de manière qu'il ne reste plus que des chrétiens dans l'île, garantie certaine de pacification, ou bien, et c'est à cette politique que s'est rallié le haut commissaire, les maintenir en Crète en les rapprochant des chrétiens et essayer l'unification par l'égalité de traitement. Ce dessein est fortifié par cette considération que ces musulmans sont d'anciens Hellènes convertis à l'islamisme, qu'ils sont donc de même race que les chrétiens de l'île : or, dans notre siècle, les questions de race n'ont-elles pas plus de poids que les questions religieuses? Tel est le problème qui se pose en Crète, et dont la solution sera pour toute l'Europe un intéressant exemple ethnique et sociologique : le sang sera-t-il, suivant un proverbe politique, plus puissant que l'eau du baptême? L'avenir nous le démontrera.

Au point de vue constitutionnel, le prince a eu la sagesse de con-

population a célébré des réjouissances populaires et le prêtre orthodoxe a dit une messe solennelle où il a prié textuellement : « pour l'union de l'île de Chypre à la mère patrie, la Grèce. » Cette manifestation si curieuse semble prouver que l'exemple de la Crète pourrait tenter plus d'une région de nationalité grecque non encore affranchie.

1. Hérakléion est le nom hellène de Candie.

ulter des hommes comme MM. Sphakianaki et Condouaraki, pronoteurs éclairés et vaillants des derniers soulèvements. Une commission de seize membres, douze chrétiens et quatre musulmans, a té nommée et a rédigé un projet de charte. « Toutes les confessions eligieuses sont également reconnues et protégées par les lois. Les onctions publiques sont accessibles à tous les Crétois. Le prince ou légémon exerce le pouvoir exécutif au moyen de ministres ou coneillers responsables. En cas de vacance de la dignité hégémonique, es ministres doivent convoquer l'assemblée dans les deux mois, et elle-ci nomme le nouvel hégémon. La chambre ne siège régulièrenent que tous les deux ans. Les deux premières années, le prince ura administrativement et militairement un pouvoir exécutif plus tendu que par la suite, avec le droit de passer des conventions de ravaux publics. »

C'est le 20 février que l'assemblée générale s'est réunie pour disuter et voter le statut organique.

Deux points ont été vivement controversés. La commission avait proposé de laisser au prince le droit de nommer lui-même dix léputés : ces membres auraient formé une sorte de petit sénat dans 'assemblée. Cette disposition répondait aux desiderata du prince, peu confiant dans la maturité politique des Crétois, et souhaitant le voir introduire dans la constitution des éléments conservateurs. Cet article a été repoussé. Les députés ne seront que cinquante nviron, mais tous seront élus par le suffrage populaire.

La seconde modification concerne la nomination des membres du lergé : on ne la laisse pas au prince; les prêtres chrétiens seront nommés par le métropolite de Constantinople, les musulmans par e cheikh-ul-islam. La religion grecque orthodoxe n'a pas été econnue comme la religion officielle de la Crète. L'assemblée est lonc animée des sentiments les plus conciliants à l'égard des nusulmans.

La nouvelle organisation judiciaire et militaire, rédaction d'un ode civil et pénal, formation d'une gendarmerie crétoise, est élaorée par des commissions spéciales composées partiellement d'Euopéens.

Toutes ces institutions sont encore à l'état embryonnaire, mais hacun travaille de son mieux à édifier l'ossature de l'État nouveau. es Crétois sont d'autant plus désireux que la nouvelle constitution oit rapidement terminée que, malgré le départ des amiraux et des uirassés, un certain nombre de bataillons européens occupent

encore les principales villes de l'île. Malgré leur reconnaissance envers l'Europe, ils citeraient volontiers le proverbe : « Charbonnier est maître chez soi ». Le haut commissaire constate avec une certaine impatience que, si les commandants français, russe et italien ne prennent aucune mesure, dans leur sphère respective, sans le consulter, le colonel Chermside agit à Candie en véritable gouverneur de colonie anglaise [1]. Il crée des tribunaux mixtes, rend la justice « au nom de la reine d'Angleterre » et construit d'importants casernements. C'est là un point noir, mais aussitôt le statut organique mis en vigueur, il est probable que les quatre puissances retireront leurs troupes, et cette inquiétude, excusable dans ces années saturées d'impérialisme britannique, ne tardera pas à se dissiper [2].

Quant aux rapports de la Crète avec la Porte, ils sont froids sans être hostiles. La question du drapeau a été résolue par une casuistique assez habile : le croissant en a été écarté, mais l'étoile ottomane a été maintenue. Pour ménager l'amour-propre crétois on a agrandi considérablement un des rayons de cette étoile : ce n'est plus l'étoile turque : c'est l'étoile des rois Mages qui désigne de son rayon occidental la rédemption et le salut.

La contribution de l'île dans la dette ottomane n'est pas encore fixée. M. Law, membre du conseil d'administration de cette dette, s'est rendu à la Canée et a demandé une quote-part de 115,000 francs, qui formerait nominalement une sorte de tribut, mais qui ne tomberait pas dans le trésor ottoman : les Crétois paieraient en réalité cette somme minime aux porteurs européens de titres ottomans. La question est en suspens.

Tel est le curieux travail de formation politique d'un nouvel État auquel l'Europe assiste avec le plus grand intérêt. Les diplomates européens ont les yeux fixés sur cette île, véritable raccourci de toutes les complications ethniques et religieuses que présentent à

1. De plus, les Anglais ont manifesté, lors des dernières fêtes du Baïram, une courtoisie exagérée vis-à-vis des notables musulmans et ont affecté de prendre ouvertement part aux réjouissances.

2. Il faut peut-être expliquer par cette crainte de voir les Anglais s'implanter dans l'île un fait assez curieux. Un banquier russe d'origine grecque vient d'acheter, en les payant plusieurs fois leur valeur, les territoires les plus incultes, mais aussi les plus stratégiques de l'Akrotiri. L'État russe ou l'État grec ont-ils avancé les fonds de cet achat trop désintéressé pour être l'œuvre d'un particulier ? Nul ne peut le dire. Mais il importait évidemment à la sécurité de l'île que ces rochers ne pussent être convertis un jour en un nouveau Gibraltar.

l'heure actuelle les sociétés orientales. Les éléments chimiques sont dans le creuset : si l'amalgame s'opère, si la combinaison réussit, rien n'empêchera l'Europe de favoriser successivement la séparation d'autres parties de l'Empire ottoman, telles que l'Arménie, la Macédoine, etc. Pour le moment, sans viser aussi loin, les quatre puissances protectrices ont chargé leurs ambassadeurs respectifs à Rome de tenir dans cette ville, sous la présidence de l'amiral Canevaro, une sorte de conseil, de conférence pour surveiller les affaires crétoises : elles ont évidemment un droit de contrôle sur le jeune État, puisque le nouvel ordre de choses est leur œuvre. Si l'issue de l'expérience est heureuse, comme tout semble le présager, le concert européen pourra alors être fier de ses efforts et braver les sceptiques qui le tournaient naguère en ridicule : suivant le mot de lord Salisbury [1], « le concert européen, semblable à un rouleau à vapeur sur une route, a progressé lentement, mais il a fini par écraser tout ce qui se trouvait sur son chemin ».

GASTON ISAMBERT.

1. 9 novembre 1898 : Banquet du Lord-Maire.

LANGUES D'ÉTAT ET LANGUES NATIONALES

Mon précédent article *Le conflit germano-tchèque*[1], à propos d'une brochure de M. Schuchardt, n'a guère contenté ni les Allemands ni les Tchèques. Je m'en suis peu étonné; car lorsqu'on est modéré et qu'on s'abstient, autant qu'on le peut, de partager les passions des partis, il faut s'attendre à être fusillé des deux côtés. Au surplus, je n'ai écrit ni pour les Tchèques ni pour les Allemands; j'ai résumé l'impression que me laisse ce conflit, à moi, simple spectateur de la lutte.

Je crois pourtant devoir relever un article critique qui a été consacré à mon essai dans la *Pensée Slave* de Trieste, parce que ce journal, écrit en français, est, par cela même, un des porte-paroles du monde slave. La *Pensée Slave* se publie depuis le mois d'août 1898[2]; elle a remplacé le *Pensiero Slavo*, qui depuis onze ans défendait à Trieste, en langue italienne, les droits et les aspirations des Slaves de l'Adriatique (Croates et Slovènes), contre la domination ancienne et aujourd'hui périmée de l'élément italien. « Slave » devait donc se prendre ici par opposition à « Italien », c'est-à-dire dans un sens local. Mais en devenant organe français, la *Pensée Slave* a voulu devenir l'organe des Slaves d'Autriche dans une langue universelle, et même, semble-t-il, l'organe des Slaves en général. Dans la politique courante, nous voulons dire dans une politique qui ne s'élève pas à la sérénité de l'histoire et qui veut représenter tel ou tel parti, — cette ambition est difficilement réalisable. Aussi M. Ant. Jakić, rédacteur de ce journal, a-t-il fait son choix : il a jeté par-dessus bord les Polonais et les Petits-Russiens, pour défendre la cause des Slaves du sud (Croates et Slovènes) et des Tchèques. A ce point de vue, le journal de M. Jakić mérite d'être lu chez nous par les rares personnes qui s'intéressent à la politique

1. *Annales des Sciences Politiques*, janvier 1899, p. 110 et suiv.
2. Hebdomadaire; prix : 20 fr. par an, bureau à Trieste, Via Campanile. 7. II.

nationale, si ardente, en Autriche, et nous recommandons volontiers la *Pensée Slave*, mais pourtant avec une réserve. Et cette réserve nous est inspirée par le caractère vraiment moscovite que présente la *Pensée Slave* : on est malvenu à défendre et à revendiquer la liberté en Autriche quand en Russie, sous le vain prétexte de slavisme, on vante et je dirais presque on adore un absolutisme aussi oppresseur que le tsarisme[1].

Mon article *Le conflit germano-tchèque* a donc été critiqué, mais de la façon la plus courtoise, dans les colonnes de la *Pensée Slave*, par un publiciste estimé de Zagreb (Agram), M. Dinko Politeo. Cette critique a même ouvert une polémique ou mieux une sorte de discussion académique qui s'est continuée dans plusieurs numéros du journal de Trieste. Je reviens ici sur quelques points de cette discussion soutenue devant un autre public que le nôtre. Ainsi M. Dinko Politeo, posant la question autrement que moi, parlait du grand choc entre les deux civilisations, c'est-à-dire la germanique et la slave. « Cela me rappelle certains écrivains allemands chauvins, parlant de la *Deustche Cultur*, lorsqu'ils s'en prévalent pour prétendre germaniser les trois millions de Polonais sujets de la Prusse. Pour moi la civilisation n'admet pas d'épithète ethnique (du moins entre Européens) et c'est par une ambition nationale non justifiée et par un artifice de polémique qu'on invente de pareilles expressions. L'ensemble de mœurs, d'usages et de manières d'être plus ou moins civilisées, qui caractérisent certains peuples *à un moment donné de leur histoire*, n'est pas un mode particulier de civilisation. Ainsi, la lutte, si ardente aujourd'hui, en Bohême n'est ni entre deux races ni entre deux religions; elle est entre deux idées nationales représentées par deux langues différentes. C'est le cas de rappeler aux Tchèques le mot célèbre d'un publiciste russe, Aksakoff : « Les Tchèques sont des Allemands qui parlent slave. »

Mais je saisis cette occasion pour revenir en quelques mots sur mon sujet, au moins en ce qui concerne la question des langues.

1. Les rédacteurs de la *Pensée Slave* devraient se rendre compte que cette solidarité, nous ne disons pas avec la nation russe, mais avec le gouvernement russe et le tsarisme, ne peut que faire tort à leur propagande slave, aux yeux du public libéral. Ainsi lorsque le récent coup d'État de Nicolas II en Finlande attristait toute l'Europe (y compris les amis français de la Russie), la *Pensée Slave* en prenait la défense et faisait des affaires de Finlande un tableau inexact et tendancieux. Certaines méprises amusantes trahissaient l'origine russe de cet article : ainsi la capitale de la Finlande y est appelée *Ghelsingfors*. Pourquoi? parce qu'en *russe* il n'y a qu'une seule lettre pour *h* et *g*. De même le nom de l'homme d'État finlandais Méchelin est estropié en *Méhéline*.

En effet, sur l'autre question, celle du droit historique, j'ai regardé comme vraisemblable que le successeur de François-Joseph se fera couronner roi de Bohême à Prague après s'être fait couronner roi de Hongrie à Budapest. On m'a presque reproché de prendre parti par cette prophétie : mais ce n'est de ma part qu'un simple calcul de probabilité; et, en l'exprimant, je n'ai ni approuvé ni désapprouvé, comme ont paru le croire plusieurs de mes critiques autrichiens à Trieste et à Gratz, et sans doute aussi à Prague. M. Schuchardt s'est évertué à démontrer que le droit dit historique et que le droit dit des nationalités se contredisent et s'excluent en logique, comme si la politique se dirigeait par la logique, et comme si la passion et l'intérêt n'étaient pas les maîtresses du monde! Mais tant que l'Autriche-Hongrie ne se transformera pas en état fédéral, sur le modèle de la Suisse, la reconstitution et le maintien du royaume de saint Étienne (tel qu'il existe avec ses antinomies nationales) est un précédent et un argument pour la reconstitution de celui de saint Wenceslas. Les Allemands de Vienne auraient pu le prévoir il y a trente ans. Ils ont voulu, par le dualisme, barrer le chemin au fédéralisme, et ils l'ont barré en effet. Et il se trouve aujourd'hui que le fédéralisme serait le salut même des Allemands d'Autriche devant le flot montant du slavisme! Les plus sages d'entre eux le reconnaissent, mais trop tard, pendant que les Magyars jouent le rôle des *beati possidentes*.

Je laisse cette question du droit historique ou public de la Bohême pour la question des langues et de leur *parité* officielle, qui est la question brûlante en Autriche, celle qui en Bohême crée aujourd'hui l'état d'âme de la guerre civile. Et je reviens sur ce sujet pour mieux expliquer ma pensée et pour motiver mon jugement.

Je suis de ceux qui regrettent que le latin ait cessé d'être la langue scientifique de l'Europe chrétienne (au moins de l'Europe catholique et protestante), la langue dans laquelle savants et lettrés rédigeaient leurs journaux, correspondaient et conversaient entre eux d'une extrémité à l'autre de l'Europe. — La langue arabe a rendu et rend encore les mêmes services aux Musulmans du monde entier. — Mais, je le reconnais, ce sont aujourd'hui des regrets superflus, et, *quæ periere, relinque*[1]!

1. L'utilité d'une langue internationale est tellement sentie que bon nombre de gens espèrent y arriver par l'adoption d'une langue artificielle, et il y en a déjà deux en concurrence, le *volapück* et l'*espéranto*! Cela est pure chimère; car

Aujourd'hui on perd à apprendre des langues étrangères, c'est-à-dire en somme des moyens intermédiaires d'information, un temps qui serait mieux employé à étudier les choses elles-mêmes. Jusqu'ici il n'y a encore que trois langues universelles, ce qu'on appelle en allemand *Weltsprachen* : le français, l'anglais et l'allemand; et je trouve que c'est bien suffisant. Si les savants de chaque peuple se mettent, par vanité nationale, à écrire leurs travaux scientifiques chacun dans sa langue, *et cela surtout dans les pays mixtes où ils ont une autre langue à leur disposition* — comme c'est le cas des Tchèques avec la langue allemande et des Flamands de Belgique avec la langue française — nous retournons à la tour de Babel, et je me demande si c'est un progrès.

M. Jagić, l'éminent slaviste de l'Université de Vienne, déclarait récemment [1] que l'allemand est encore par la force des choses la langue internationale des philologues slaves, et entre eux et vis-à-vis de l'étranger; et il écrivait en propres termes : « Personne ne contestera que parmi les langues slaves du temps présent aucune ne jouit encore d'une autorité et d'une popularité lui permettant de remplir la fonction que la langue allemande remplit aujourd'hui ». Je recommande cet article de M. Jagić à M. Dinko Politeo, qui présente cet argument spécieux : « les Tchèques font partie du grand monde slave qui compte 150,000,000 d'hommes ». Mais ce « grand monde slave » est une conception abstraite, car il se partage en un certain nombre de mondes spéciaux ayant chacun sa langue littéraire, et chacune de ces langues demande une étude spéciale — même aux Slaves! « La connaissance des quatre principales langues slaves, « continue M. Jagić », je veux dire le russe, le polonais, le tchèque et le serbo-croate — et je laisse de côté les protestations que feraient entendre les Petits-Russiens, les Slovènes et les Bulgares, — demanderait même aux Slaves plus de difficultés que de s'approprier une seule langue universelle (*Cultursprache*) étrangère, l'allemande ou la française; et, en outre, celle-ci ferait connaître à l'ouest germanique et roman les résultats des travaux slaves. »

Je sais, et je le regrette, que les savants russes, depuis un quart

une langue de convention, à supposer qu'elle se crée, ne se maintiendrait pas. Du moment qu'on n'a pas réussi à conserver le latin comme langue internationale unique, il faut se résigner à en avoir plusieurs; et le choix de ces langues internationales est déterminé par l'importance et la puissance politique des nations qui les parlent. J'ai même tort de dire « choix »; car ici ce n'est pas choix, mais nécessité.

1. *Archiv für Slavische Philologie*, t. XX, 1898, p. 640.

de siècle ou davantage, se mettent à écrire systématiquement dans leur langue, tandis que leurs aînés et leurs prédécesseurs écrivaient en français ou en allemand. La place de plus en plus grande prise par la Russie dans le monde, le grand nombre d'hommes qui parlent le russe et le fait que l'exploration scientifique de l'Asie se fera de plus en plus en langue russe, forceront la génération prochaine des savants à apprendre le russe comme quatrième langue universelle. Ce sera une année d'apprentissage de plus pour eux, et une année pénible, car l'étude du russe n'est pas d'abord aisé. Mais on en restera là, et on n'ira pas jusqu'à apprendre les autres langues slaves — pas plus que le magyare, du reste.

Bien des fois, au cours de mes études personnelles, je regrette de ne pouvoir lire des travaux d'ordre purement scientifique, écrits par des savants autrichiens ou hongrois dans leurs langues nationales, et cela par un vain patriotisme; car ils seraient aussi bien en état d'écrire en allemand, langue que je comprendrais, moi Français[1].

Je viens de dire « des travaux d'ordre purement scientifique » : car je ne conteste nullement le droit des langues nationales — c'est ce que le moyen âge appelait les langues « vulgaires » — en tout ce qui est littérature propre, pédagogie et politique locale. Je réclame seulement l'emploi d'une des langues universelles ou internationales pour tout ce qui est d'intérêt international. Il y a place pour les unes et pour les autres au grand soleil de la pensée humaine!

Ceci est la question scientifique et internationale. Elle préoccupe sans doute mes critiques moins que la question politique au milieu de laquelle ils vivent et qui s'impose à eux tous les jours; je veux dire l'emploi des langues dans les États formés de plusieurs nationalités. Je ne puis traiter cette question *ex professo* dans les courtes limites de cet article. Mais je désire que mes critiques ne me pren-

1. Je signale avec plaisir, comme formant à certains égards une rare exception, le premier volume qui vient de paraître à Léopol (en allemand Lemberg, en polonais Lwow et en petit-russien Lviv) des *Materiaux pour l'ethnologie ukraïno-ruthène* (sous la direction de M. Th. Volkov), publié par la commission ethnographique de la Société Chevtchenko. Non seulement le titre, la table des matières et l'index sont en deux langues, ukrainien (ou petit-russien) et français, mais chaque article est suivi d'un sommaire ou résumé en français. Le lecteur étranger peut de la sorte avoir une idée approximative de chaque article, et sait, le cas échéant, s'il y a lieu pour lui de chercher à se faire traduire tel ou tel article. Mais quand tout est, par un patriotisme exagéré, rédigé seulement dans une langue regionale, on ne sait même pas s'il y a quelque chose que l'on aurait intérêt à se faire traduire. — La revue ethnographique polonaise Wisla, rédigée à Varsovie par M. Jean Karlowicz, ne va pas aussi loin que le recueil de Leopol, mais elle donne au moins sa table des matières en deux langues, polonais et français.

nent pas pour un homme de parti, jugeant chaque cas national en particulier par sympathie ou par antipathie, sans principes et sans critérium. Je résume donc mon opinion dans les trois points suivants :

1° Je pense que chaque groupe d'hommes a le droit, sur le sol qui l'a vu naître et où ses ancêtres ont vécu, d'être élevé, administré et jugé dans sa langue maternelle et traditionnelle. La langue maternelle est en effet la langue du sentiment, c'est-à-dire la langue dans laquelle l'homme vit ce qu'il a de plus intime et de meilleur; et persécuter une langue, c'est atteindre au profond de leur être ceux qui la parlent, c'est essayer en quelque sorte d'enchaîner ou de mutiler leur âme. Mais si ce droit doit être strictement respecté chez l'homme du peuple, paysan ou bien ouvrier, qui ne sait que sa langue, l'homme instruit, qui sait deux langues, doit se montrer accommodant dans la pratique, surtout quand il s'agit de choses aussi prosaïques que des questions de procédure ou de mécanisme parlementaire; et il ne doit pas faire de la question du droit de sa langue une de ces affaires de droit strict, pour lesquelles a été créé l'axiome : *summum jus, summa injuria.*

2° Je pense en second lieu que dans les pays mixtes, où une langue régionale, parlée par un nombre restreint d'hommes, se trouve en contact avec une des langues universelles, que j'ai nommées plus haut — comme c'est le cas du français en Belgique, de l'anglais dans les parties celtiques des Iles Britanniques et de l'allemand dans certaines provinces de l'Austro-Hongrie, — la langue régionale ne peut réclamer l'égalité absolue (ce qu'on appelle là-bas la *parité*), et qu'elle doit, sans chercher des chicanes à tout instant, reconnaître des droits de préséance et de prééminence à la langue universelle.

3° Je pense enfin que vouloir en venir à des guerres pour la langue, comme le XVIe siècle a connu des guerres pour la religion, paraitrait aux générations futures aussi barbare que nous paraissent aujourd'hui les guerres du temps de la Réforme, quand les hommes se haïssaient et se massacraient par amour de Dieu :

I' vo gridando : pace, pace, pace!

Pour sortir enfin de ces généralités et parler de ces pays si variés et si divisés de l'État austro-hongrois, je pense que ces questions du droit de chaque langue doivent être discutées dans un esprit de tolérance réciproque, et je ne saurais trop citer et vanter l'exemple de la Suisse, exemple sur lequel devraient se régler ceux surtout

qui veulent transformer l'Autriche-Hongrie dans le sens fédératif. La Suisse leur montre une confédération de langues diverses, vivant en paix par l'absence de jalousies réciproques... *et par le désir de s'entendre.* Ainsi dans le canton des Grisons le roumanche est officiellement langue cantonale, et pourtant dans les séances de l'assemblée du canton, les députés roumanches renoncent le plus souvent à leur droit de parler leur langue et ils font à leurs collègues allemands la politesse de parler allemand pour être compris d'eux. De même, dans les assemblées fédérales de la Suisse, les députés du Tessin ont le droit de s'exprimer en italien puisque l'italien est une des trois langues fédérales; et pourtant, en fait, ils parlent le plus souvent français pour être compris de leurs collègues allemands et français. En somme, les Suisses mettent en pratique cette doctrine que les langues ont été données aux hommes pour échanger leurs idées et non pour personnifier et symboliser des vanités personnelles et l'orgueil d'égoïsmes collectifs. Le fanatisme en matière de langue est aussi déplorable qu'en matière de religion.

La Pensée Slave ne peut s'offenser de cette comparaison avec la Suisse, car elle combat pour le triomphe du fédéralisme en Autriche; or la Suisse est le type, le modèle de l'État fédéral, dans lequel plusieurs nationalités diverses peuvent vivre en paix grâce au bon vouloir et à l'esprit de tolérance. L'état d'anarchie où s'agite la monarchie austro-hongroise en attendant, peut-être, des guerres civiles d'ordre national ne peut, autant qu'il me semble, à moi étranger voyant les choses de loin, se résoudre d'une façon pacifique et surtout libérale que par le fédéralisme, mais un fédéralisme à la Suisse, et par la tolérance linguistique. Mes critiques de Trieste et d'Agram savent mieux que moi quels énormes obstacles la cause du fédéralisme rencontre chez eux; mais c'est surtout en Hongrie : comment feront-ils renoncer les Magyars au dualisme et à leur domination sur les nations de la Hongrie [1]?

Le fanatisme de la langue d'État, imposée à l'individu presque du berceau à la tombe, n'est propre ni à l'Autriche ni à la Hongrie; il sévit aujourd'hui sur tous les grands États, et il est, pour la plupart

1. Les Magyars pensent si peu renoncer au dualisme que leurs prétentions dans le renouvellement de l'accord financier entre l'Autriche et la Hongrie montrent l'intention de rompre et de faire un État à part sur le terrain financier et douanier, en attendant davantage sans doute. Et quelques-uns de leurs journaux discutaient récemment la « réincorporation à la couronne de saint Etienne » de la Galicie (orientale), de la Bukovine, puis de la Dalmatie, et enfin de la Bosnie et Herzegovine; le tout en vertu d'anciens « droits historiques ».

de nos contemporains, partie intégrante de ce qu'on appelle « l'État moderne ». Il n'en va pas autrement aujourd'hui en Allemagne et en Russie! Mais pour moi, langue d'État comme religion d'État sont contraires à l'idéal que je me fais d'une société humaine.

Les articles de M. Politeo n'ont pas modifié sensiblement la manière de voir et la déclaration de principes que j'avais exposées à peu près en ces termes dans la *Pensée Slave* du 1er avril 1899, d'autant que sur plus d'un point mon contradicteur me paraît être resté à côté du fond même du débat. Ainsi dans un de ses articles, il plaidait l'égalité des langues au point de vue littéraire; il vantait par exemple Björnson et Ibsen d'écrire dans leur langue, et il remarquait très justement que leur génie n'aurait pu arriver à l'originalité si leur pensée avait dû s'adapter à une langue étrangère. Parfaitement ! mais c'est la question littéraire où je suis d'accord avec M. Politeo, ce n'est ni la question scientifique, ni la question politique. Je suis d'autant plus heureux que dans cette première question il n'y ait eu qu'un malentendu entre mon critique et moi que je ne lui ferai point de concessions sur le reste. En effet, dans d'autres articles, M. Politeo conteste et combat mon opinion sur la disparité des langues en matière politique et parlementaire; il élude ma comparaison avec la Suisse sous le prétexte que le roumanche est un patois (qu'il aille donc dans les Grisons dire cela aux écrivains roumanches!) et que « le Tessin forme la vingt-deuxième partie de la Suisse » (les Slovènes sont-ils beaucoup plus en Austro-Hongrie)?; M. Politeo enfin terminait par de larges considérations sur la solidarité slave et la civilisation slave. Ce sont de trop grandes questions pour que j'essaie même de les indiquer en quelques mots; car, pour être clair, il conviendrait de définir d'abord ces termes très vagues, et compris de tant de façons différentes, de solidarité et de civilisation. Ce sont de trop grands sujets pour les traiter incidemment.

Je suis, pour ma part, flatté de l'écho que mon article a trouvé dans la presse d'Austro-Hongrie, et surtout de la discussion très courtoise qu'il m'a valu avec un écrivain politique de Zagreb (Agram). Je saisis cette occasion de souhaiter que les Croates et d'une façon plus générale les Slaves du sud entrent plus souvent en communication directe avec nous par l'intermédiaire de notre langue. L'illustre juriste M. Bogisić est à peu près seul à le faire aujourd'hui, et encore est-ce pour traiter l'histoire du droit, non

pas la politique actuelle. L'ardent publiciste croate Kvaternik, qui fut tué dans une émeute près d'Ogulin en 1871, a, ce nous semble, été seul à le faire, il y a bientôt quarante ans [1]. *Exoriare aliquis!* Un des plus brillants élèves qui sortent en ce moment de notre École des sciences politiques est un Croate : j'aime à espérer que son activité littéraire se partagera entre la Croatie et la France, pour le plus grand profit des deux [2].

H. Gaidoz.

1. Avec son livre *La Croatie et la Confédération italienne*, Paris, 1861.
2. M. Etienne Radic vient de sortir second de l'École, et son compatriote M. Louis Jelavic le suit de très près.

LES PROJETS
D'UNION DOUANIÈRE PAN-BRITANNIQUE[1]

I

L'ensemble de territoires qu'on est convenu d'appeler Empire britannique présente une organisation très lâche et très compliquée. Il se compose de nombreuses parties distinctes, situées dans toutes les régions du globe et ayant chacune son administration et même parfois son gouvernement particulier. Il est impossible d'évaluer exactement le nombre de ces parties, à cause de la situation indéterminée dans laquelle se trouvent un certain nombre d'entre elles. Le Royaume-Uni, par exemple, comprend des individualités distinctes jouissant de degrés différents d'indépendance : Angleterre, Irlande, Écosse, pays de Galles, îles anglo-normandes, île de Man. L'Inde est un conglomérat de provinces, d'États feudataires et de dépendances. Les provinces se composent de districts qui souvent

1. La bibliographie du sujet est très considérable. Elle se trouve pour la plus grande partie dans les recueils bien connus de William Schwan Sonnenschein, G. K. Fortescue, W. F. Poole, W. J. Fletcher, R. R. Bowker, dans l'*Index to the Peridiocals* publié annuellement depuis 1890 par la *Review of Reviews*, dans deux ouvrages moins connus, mais excellents, de J. R. Boosé : *Catalogue of the Library of the Royal Colonial Institute*, Londres, 1895, et *Titles of Publications relating to the British Colonies*, etc., Londres, 1889; dans les catalogues des publications officielles et parlementaires anglaises et dans ceux des publications de l'*Imperial Federation League*, de l'*United Empire Trade League*, du *Fair Trade Club* et dans les tables du *Times*.

Tous ces recueils ne fournissent pas néanmoins la bibliographie complète du sujet, car ils ne peuvent évidemment cataloguer les articles et les informations de la presse quotidienne, et en outre ils sont très succincts sur les périodiques autres que ceux de langue anglaise et même omettent un certain nombre de ces derniers et non des moins importants, tels que le *Statist*, l'*Economist* et l'*Investors' Review*. Nous avons essayé de compléter les lacunes des documents publiés au moyen d'informations personnelles dues à des personnes qualifiées, mais qu'il nous est naturellement impossible de désigner.

La lecture des références indiquera les documents les plus importants. Toutefois ceux qui ont le plus servi ne sont pas toujours les plus souvent cités, car les résultats négatifs qu'une phrase suffit souvent à mentionner ont généralement nécessité plus de recherches que les résultats positifs.

diffèrent les uns des autres par l'administration, la langue et les lois; elles n'ont ni la même organisation, ni le même degré d'indépendance ou plutôt de dépendance; il en est de même pour les États feudataires et les dépendances. Parmi ces dernières Aden, Périm et Socotora ressortissent à la présidence de Bombay, les Laquedives sont séparées entre deux subdivisions de la province de Madras, et les Andaman et Nicobar sont administrées par un commissaire en chef qui dépend du gouvernement de l'Inde. Le Somaliland est administré par un subordonné du résident d'Aden, mais il dépend en dernier ressort du ministère des affaires étrangères, tandis que l'Inde et ses annexes dépendent d'un ministère spécial.

L'Inde malgré son énormité n'a qu'un tarif de douanes. Il en est de même au point de vue territorial du Canada, qui cependant est une confédération. Mais les îles Sous-le-Vent, qui sont une confédération beaucoup moins importante que le Canada, ont cinq tarifs locaux; la Côte d'Or et l'Australie méridionale, qui sont des colonies unitaires, ont chacune également deux tarifs locaux.

Dans ces conditions, on comprend qu'il soit difficile d'énumérer les parties distinctes de l'Empire britannique. En laissant de côté le Royaume-Uni et les possessions ou dépendances [1], c'est-à-dire l'Inde et ses dépendances, l'Ascension qui est administrée par le ministère de la marine, quatre protectorats qui ressortissent au ministère des affaires étrangères, trois compagnies à charte, Chypre, le Soudan et les innombrables établissements trop petits ou trop récents pour avoir une organisation régulière, la *Colonial Office List* de 1898 comptait quarante administrations ou gouvernements différents dirigés de plus ou moins près par le ministère des colonies, depuis les Falkland, qui ont 1,900 habitants, jusqu'au Canada, qui en a 5 millions. Elle les répartissait en deux groupes : le premier comprenant onze colonies possédait des assemblées élues et des ministères responsables; le second comprenait vingt-neuf colonies, dont le degré d'indépendance variait depuis la soumission absolue à la métropole jusqu'à une liberté comparable à celle du premier groupe.

1. Les Anglais font une différence entre leurs colonies proprement dites et leurs possessions et dépendances. Il est difficile de donner une définition exacte de ces deux catégories; c'est pourquoi nous avons procédé par énumération. Le meilleur moyen de savoir dans quelle catégorie rentre un pays britannique est de consulter une liste ou nomenclature officielle. Les expressions colonies et possessions ou colonies et dépendances sont identiques et désignent l'ensemble de l'Empire britannique à l'exception du Royaume-Uni.

Cette énumération très significative malgré sa sécheresse appelle néanmoins plusieurs commentaires.

Tout d'abord il faut remarquer que la sujétion absolue de certains pays britanniques n'implique pas du tout leur assimilation à la métropole et le sacrifice de leurs intérêts. Le gouvernement métropolitain est beaucoup trop avisé pour suivre une pareille politique. Sans doute il y a eu quelques abus de ce genre, aux Antilles par exemple, et actuellement encore l'Inde paie sous une forme détournée un important tribut au Royaume-Uni; mais d'une façon générale l'administration même dictatoriale respecte les intérêts des colons de race blanche et se garde de trop tracasser les gens de couleur, elle tient compte des conditions locales et par conséquent n'essaie pas de supprimer les particularités des diverses parties de l'Empire.

Quant aux colonies de la première catégorie, l'attitude de l'Australie à propos des Nouvelles-Hébrides, celle de Terre-Neuve à propos des pêcheries françaises et celle du Canada dans ses négociations commerciales sont des preuves que le gouvernement britannique leur laisse la plus grande liberté compatible avec le maintien du lien impérial.

Il convient ensuite de remarquer que l'énumération de la *Colonial Office List* de 1898 n'est plus exacte à l'heure actuelle et ne concorde pas avec celles des précédentes éditions de cet ouvrage, que certains pays britanniques après y avoir figuré en ont disparu, ou bien qu'ils n'y ont été mentionnés que récemment, ou qu'ils ont changé de classe [1]. C'est que l'Empire britannique est dans un perpétuel état d'évolution, il s'augmente d'acquisitions nouvelles, lesquelles se transforment, s'amalgament, se séparent et se confédèrent.

En 1887 par exemple, Sir Rawson William Rawson [2] comptait dans l'Empire 44 tarifs de douane. En 1898, le *Statistical Abstract* pour les colonies en mentionnait 47, en y comprenant il est vrai Hong-Kong et les Straits Settlements qui n'ont pas de droits de douane. L'Ascension et Chypre sont passées sous silence dans les deux publications.

Une rapide revue rétrospective des régimes douaniers de l'Empire

1. Dans le courant de 1898, l'Ouganda est passé du ministère des affaires étrangères à celui des colonies; la même opération a été effectuée pour le protectorat du Niger le 1er janvier 1899. En 1898 également, le ministère de l'Inde a transmis à celui des affaires étrangères sa part d'administration dans le Somaliland.

2. *Synopsis of the Tariffs and Trade of the British Empire*, Londres, 1888, et *Sequel to Synopsis of the Tariffs and Trade of the British Empire*, Londres, 1889, publiés tous deux par les soins de l'Imperial Federation League.

illustrera bien la diversité et les perpétuelles transformations des pays britanniques [1].

Dans la première moitié de ce siècle des droits protecteurs différentiels dirigés contre l'étranger et même parfois contre certains pays britanniques existaient partout dans l'Empire. Le gouvernement métropolitain était d'ailleurs l'auteur responsable du plus grand nombre de ces droits, puisqu'il administrait souverainement la plus grande partie de l'Empire et exerçait un contrôle très étroit sur les quelques parlements coloniaux qui avaient été créés.

Mais un peu après 1840, par suite de l'action des idées libre-échangistes et aussi à cause du développement de l'Empire britannique et de l'émancipation progressive de certaines colonies, cette situation commença à se modifier.

Elle le fut de diverses façons. En 1842, par exemple, une disposition insérée dans la constitution de la Nouvelle-Galles du Sud empêchait cette colonie d'établir des droits différentiels, et cette disposition fut insérée dans toutes les autres constitutions australiennes.

En 1843 une circulaire de lord Stanley aux gouvernements coloniaux les prévenait que, à l'avenir, le gouvernement métropolitain ne sanctionnerait aucun droit différentiel qui n'aurait pas été auparavant conseillé par lui ou expressément établi par le parlement. Et ces prescriptions ont été fréquemment renouvelées depuis lors. En 1846 le parlement vota une loi qui permettait aux législatures des colonies britanniques d'abolir les droits différentiels, et il donna lui-même l'exemple en ce qui concernait le Royaume-Uni par une série de lois dont la dernière est de 1861. Naturellement le gouvernement britannique appliqua cette politique dans les colonies et possessions où il avait le pouvoir de le faire, c'est-à-dire presque partout, car les colonies à self-government étaient alors beaucoup moins nombreuses qu'aujourd'hui. Toutefois, il n'imposa pas du même coup le libre-échange, et, tenant compte des nécessités financières locales, ou déférant aux désirs des habitants ou plutôt des notables de couleur blanche, il autorisa un grand nombre de gouvernements coloniaux à maintenir ou à instituer des tarifs de douane plus ou moins protecteurs.

1. Cette revue a été faite principalement à l'aide des livres suivants : le Blue Book [C.-8706] intitulé *Customs Tariffs of the United Kingdon from 1800 to 1897*, Londres, 1897; — Sydney Buxton, *Finance and Politics*, Londres, 1888; — T. H. Haynes, *An Imperial Customs' Union*, Londres, 1895; — A. Todd, *Parliamentary Governments in the British Colonies*, Londres, 1894; — H. E. Egerton, *A Short History of British Colonial Policy*, Londres, 1897; — et quelques histoires locales.

Quant aux colonies à self-government qui existaient déjà en 1846 ou qui furent créées par la suite, elles étaient bien forcées, quelle que fût leur opinion en la matière, de suivre l'exemple du gouvernement britannique. La préférence dont elles jouissaient dans le Royaume-Uni et dans d'autres pays de l'Empire étant supprimée, leur intérêt était de supprimer la préférence réciproque qu'elles accordaient elles-mêmes. La plupart d'entre elles continuèrent à appliquer le système protecteur, comme les autres colonies et possessions britanniques, et pour les mêmes raisons.

La suppression des droits différentiels fut d'ailleurs mal accueillie dans presque toutes les parties de l'Empire autres que le Royaume-Uni, parce que les avantages que ces droits leur donnaient sur le marché de l'Empire étaient plus considérables que la gêne qu'ils leur causaient sur leurs propres marchés, et aussi parce que les intérêts artificiellement créés ou favorisés par l'établissement de ces droits étaient lésés par leur suppression. Le Royaume-Uni avait en fait le monopole des marchés de l'Empire pour les objets manufacturés; il n'avait par conséquent pas besoin de faire protéger artificiellement ses produits dans l'Empire; et, puisqu'il avait renoncé à la protection, il avait au contraire intérêt à ouvrir largement son propre marché, afin de faire baisser le prix des matières premières et des objets d'alimentation et d'obtenir des diminutions de tarifs de la part des pays étrangers. Quant aux colonies et dépendances, qui produisaient avant tout des matières premières et des objets d'alimentation, la supériorité de l'industrie du Royaume-Uni les forçait à demander à ce pays les objets manufacturés; la prépondérance des marchés de Londres et de Liverpool sur tous les autres marchés de la terre les forçait en outre à y diriger leurs produits; leur commerce était en fait pour une large part monopolisé par la métropole; elles ne pouvaient en changer brusquement le cours et le déverser sur l'étranger. La préférence dont elles jouissaient à l'intérieur de l'Empire avait amené une élévation des prix sur certains de leurs produits tels que le sucre; la libre concurrence et l'abaissement des prix subséquent étaient évidemment très défavorables aux planteurs de canne et aux producteurs du même genre. Il est vrai que la suppression des droits différentiels pouvait amener et a amené par la suite le développement du commerce direct avec l'étranger et la création, dans certains pays, d'une industrie locale. Mais ces compensations ne pouvaient être obtenues qu'avec le temps, et la baisse des prix se faisait sentir tout de suite. Le mécon-

tentement des colonies et possessions britanniques n'est donc pas étonnant.

Le gouvernement métropolitain ne se laissa pas influencer par ce mécontentement. A peine la loi qui abolissait les derniers droits différentiels était-elle votée qu'il fit passer partiellement cette abolition dans le domaine des obligations internationales par les traités de 1862 avec la Belgique et de 1861 avec le Zollverein, dont les dispositions s'étendirent à d'autres contractants en vertu de la clause de la nation la plus favorisée. Ces traités interdisaient en effet aux colonies et dépendances d'accorder à la métropole aucun avantage qui ne serait pas accordé à la Belgique et au Zollverein. Ils interdisaient donc tous droits différentiels établis par les colonies en faveur de la métropole. Mais, d'après l'interprétation du gouvernement britannique, ils n'interdisaient pas aux colonies et dépendances de se favoriser réciproquement ou de favoriser le Royaume-Uni. Cette interprétation, contre laquelle les nations étrangères n'ont pas protesté, permit au gouvernement britannique d'atténuer au moins en puissance la rigueur des prohibitions primitives. En 1873 le parlement autorisa les colonies australasiennes à établir dans leurs relations réciproques des tarifs comportant des droits différentiels. En 1878 le gouvernement britannique alla plus loin; dans les instructions données au marquis de Lornes à l'occasion de sa nomination de gouverneur général du Canada les prescriptions relatives à l'interdiction des droits différentiels furent intentionnellement omises: il fut entendu que le parlement canadien aurait pleine liberté de diriger à sa guise la politique commerciale du Canada sans s'inquiéter des intérêts du Royaume-Uni, sous la seule restriction du veto de la couronne. En 1885 le parlement impérial supprima purement et simplement la disposition inscrite depuis 1842 dans les constitutions des colonies australasiennes et qui interdisait d'une façon générale l'établissement de droits différentiels. Puis, après avoir vainement essayé d'obtenir de la Belgique et de l'Allemagne la modification des traités de 1862 et de 1865, le gouvernement britannique les dénonça en 1897.

Ainsi par une sorte de retour en arrière, les dispositions administratives, constitutionnelles et conventionnelles qui empêchaient l'établissement de droits différentiels ont aujourd'hui disparu; mais, probablement par suite du changement intervenu depuis un demi-siècle dans la situation économique des colonies et possessions britanniques, le mécontentement causé à l'origine par l'abolition des

droits différentiels s'est apaisé, ces droits n'ont été rétablis nulle part et les diverses parties de l'Empire continuent au point de vue douanier à se traiter comme des pays étrangers.

Le Canada a bien établi en 1897 un tarif préférentiel en faveur de la métropole et de certains pays britanniques, mais les termes mêmes de la loi qui a établi ce tarif laissent aux nations étrangères la faculté d'en acquérir également le bénéfice à certaines conditions.

Ces transformations des rapports économiques des diverses parties de l'Empire ont été bien entendu concomitantes de transformations analogues dans les rapports politiques. Nous n'insisterons pas sur ce point, qui est en dehors de notre sujet, mais nous devons néanmoins le mentionner, car le mouvement que nous étudions, et qui a pour but de créer une union douanière pan-britannique, n'est qu'une composante d'un mouvement plus général, qu'on a nommé impérialiste, et qui tend à étendre l'Empire par la conquête ou l'occupation, et à le fortifier en resserrant les liens qui unissent ses parties; et ce mouvement plus général provient d'un rapprochement qui a eu lieu dans certains esprits entre leur conception de l'Empire et ses états actuels et antérieurs envisagés à tous les points de vue. Il serait impossible pour nous d'exposer et pour nos lecteurs de comprendre une partie détachée d'un ensemble sans quelques renseignements sur cet ensemble.

Les doctrines qui caractérisent le mouvement dont nous parlons ont une origine ancienne, car dès la fin du XVIIIe siècle on les trouve déjà exposées par quelques écrivains tels que Pownal et Adam Smith [1]. Il est vrai que à cette époque elles ne se répandirent pas et que c'est seulement dans ces dernières années qu'elles ont pris une réelle importance et donné naissance à un mouvement d'opinion considérable.

Il est difficile d'expliquer de façon satisfaisante, c'est-à-dire exacte, cet insuccès passé et ce succès présent. Nous en donnons à titre d'hypothèse les raisons suivantes.

Avant la guerre d'Amérique, l'ancien système colonial qui impliquait la sujétion des colonies à la métropole, et qui par conséquent était contraire aux idées de Pownal et d'Adam Smith, était accepté et reconnu bon par presque tout le monde dans la métropole. En outre l'Empire colonial britannique, même en y comprenant les colonies de l'Amérique du Nord, était beaucoup moins important que celui

1. Voir à ce sujet de Labillière, *Federal Britain*, Londres, 1895; Boosé, *Titles of Publications*; Egerton, *op. cit.*

d'aujourd'hui et ses communications avec la métropole étaient longues, coûteuses et dangereuses.

Puis, après la guerre d'Amérique, la prospérité des États-Unis contrastant avec le développement lent du Canada, les profits que le Royaume-Uni retirait de son commerce avec ses anciennes colonies émancipées sans encourir aucune responsabilité politique et aucune charge financière, les embarras que causaient certaines colonies inclinèrent bon nombre d'esprits à penser que les colonies, tant qu'elles restent soumises, sont des sources de faiblesse plutôt que de puissance, que leur émancipation est un fait à la fois inévitable et avantageux, qu'il convient par conséquent de préparer et de hâter cette émancipation et d'être modéré dans les acquisitions territoriales, et que, en un mot, le Royaume-Uni devait exercer son activité dans un sens exclusivement industriel et commercial.

Telle était l'opinion de Cobden, et on sait que cette opinion plus ou moins atténuée a été dominante dans le Royaume-Uni depuis le milieu du siècle jusqu'à notre époque. On raconte même à ce propos une anecdote qui présente certaines garanties d'authenticité et qui en tous cas est caractéristique et considérée comme telle [1]. Lord Palmerston, s'occupant de former un ministère, ne trouvait personne qui consentît à se charger des colonies. En désespoir de cause, il les prit pour lui-même et dit à un de ses collègues : « Maintenant venez dans la bibliothèque, vous me montrerez sur les cartes où les colonies se trouvent. »

Mais en ces dernières années des faits nouveaux se produisent. L'extension et le développement des colonies et dépendances est plus rapide, leur éloignement réel de la métropole diminue par suite de la facilité des communications, les intérêts métropolitains, notamment les placements financiers, prennent aux colonies une énorme extension, la continuité de l'émigration rend plus étroits les rapports entre métropolitains et colons. Puis la nouvelle réorganisation militaire de certains États et leur développement économique ont réduit considérablement le rôle que le Royaume-Uni pouvait jouer en Europe au double point de vue politique et économique. En même temps l'exaltation des sentiments de nationalité qui a marqué la seconde moitié de ce siècle avait son contre-coup dans les pays britanniques, et cet événement était justement con-

1. Elle est racontée entre autres par Froude dans *Oceana*, p. 11-12 de l'édition de 1892. D'après Froude, l'anecdote lui a été rapportée par un témoin, Sir Arthur Helps.

temporain de l'expansion coloniale de la France et de l'Allemagne et de l'application à peu près générale du régime protectionniste.

Alors dans le Royaume-Uni les sentiments patriotiques et chauvins se sont exaltés, le cobdenisme a décliné, le nombre de ses adversaires s'est accru, celui de ses partisans a diminué et surtout la rigueur de l'orthodoxie originelle s'est de plus en plus atténuée. Le parti protectionniste s'est reconstitué; il est loin encore d'avoir conquis la majorité, mais il est puissant et bruyant; les projets d'union douanière lui sont particulièrement agréables, car, ainsi que cela sera indiqué plus bas, ils impliquent presque fatalement l'abandon du libre-échange pour tous ceux qui les adopteraient et ils permettent de dissimuler le caractère étroit et égoïste de la protection sous les couleurs du patriotisme. Les chefs du parti protectionniste et les deux principales associations de ce parti dans le Royaume-Uni, l'*United Empire Trade League* et le *Fair Trade Club*, sont des partisans déclarés et actifs de l'union douanière pan-britannique. Une forte part des projets que nous analysons plus bas est due à la plume d'écrivains protectionnistes.

Quant aux colonies et aux possessions britanniques, leur situation a été affectée beaucoup plus que celle de la métropole par leur propre développement et le perfectionnement des moyens de communication, et beaucoup moins par les changements survenus en Europe, et elles n'ont pas subi la même évolution. Bon nombre d'entre elles ont toujours été protectionnistes, et, autant qu'à distance nous pouvons en juger, si on peut observer chez elles l'existence d'un certain chauvinisme local ou le sentiment exagéré de la supériorité des peuples anglo-saxons, elles n'ont presque pas été atteintes par l'épidémie de chauvinisme impérial dont nous avons parlé. La résolution fermement mise en pratique par le gouvernement britannique d'intervenir le moins possible dans leurs affaires leur a enlevé leur plus sérieux grief contre la métropole. Très jalouses de leur autonomie ou de leurs libertés locales, elles ne sont pas prêtes à y renoncer pour augmenter la cohésion de l'Empire; soucieuses avant tout de leurs propres intérêts, elles redoutent beaucoup d'être entraînées dans une guerre engagée à propos d'une autre partie de l'Empire; mais elles ont parfois besoin du Royaume-Uni pour les soutenir contre leurs voisins ou pour leur conquérir les territoires qu'elles convoitent, et en outre certains de leurs producteurs agricoles verraient avec plaisir le Royaume-Uni établir des droits différentiels sur les produits similaires des leurs. Leur patrio-

tisme impérial est un peu vague et s'exprime surtout en paroles ou par des manifestations à effet; c'est l'intérêt qui les lie à la métropole et au reste de l'Empire, et c'est pour cela que l'impérialisme, quelle que soit sa forme, y a recruté peu d'adhérents.

C'est surtout à partir de 1884 que le mouvement impérialiste a pris une grande extension. A ce moment fut fondée une association, l'*Imperial Federation League*, aujourd'hui dissoute [1], mais dont l'influence fut considérable et qui pendant son existence servit de centre de ralliement à tous ceux qui désiraient augmenter la cohésion de l'Empire britannique, réunit et ordonna leurs efforts et fit une très vigoureuse propagande en faveur de leurs idées. Elle compta parmi ses membres des hommes fort connus et occupant des situations très importantes. Parmi ses fondateurs on trouve du côté des libéraux : W. E. Forster [2], un des plus fidèles lieutenants de M. Gladstone; Lord Rosebery, l'ancien leader du parti; James Bryce, le célèbre historien; et du côté des conservateurs, W. H. Smith; Lord John Hamilton, qui fait actuellement partie du cabinet Salisbury; Sir Henry Holland, actuellement Lord Knutsford; M. Edward Stanhope; Sir Michael Hicks-Beach. Tous ces personnages ont joué et jouent encore un rôle considérable dans la politique anglaise, ils ont été plusieurs fois ministres, sauf lord Knutsford qui ne l'a été qu'une fois.

Les adversaires déclarés de l'impérialisme. que l'on appelle souvent des *Little Englanders*, ont été moins nombreux; les plus importants ont été le célèbre historien Freeman, le professeur, publiciste et journaliste Goldwin Smith et J. Bright, l'homme politique si connu. Nous croyons savoir que les opposants non déclarés, les *crypto Little Englanders*, si on peut s'exprimer ainsi, ont été au contraire assez nombreux. Suivant nous, M. Gladstone et même Lord Salisbury, quelles que puissent être ses opinions ostensibles de l'heure présente, peuvent être rangés dans cette catégorie.

D'après ce qui précède on peut conclure que c'est surtout parmi les conservateurs que se sont rencontrés les partisans de l'*Imperial Federation*, et c'est assez naturel, car il est de tradition dans ce parti

1. La ligue a été dissoute en 1893. Son action est actuellement continuée partiellement et avec moins d'ampleur par quelques-unes de ses sections locales qui ont survécu, par l'*Imperial Federation (Defence) Committee*, par la *British Empire League*, l'*United Empire Trade League* et le *Fair Trade Club*.

2. Si l'on en croit Lord Salisbury, discours au banquet de l'*United Club*, 29 juin 1898, *Times* du 30 juin, M. Forster n'aurait pas toujours été un impérialiste et aurait même professé, au moment de la vogue du cobdenisme, des opinions exactement opposées à l'impérialisme.

d'occuper l'attention du peuple par des manifestations patriotiques ou soi-disant telles, pour reculer autant que possible la suppression des privilèges et l'adoption des réformes.

Nous n'insisterons pas beaucoup sur le programme de l'*Imperial Federation League*, parce que, en réalité, elle n'a jamais été capable d'en formuler un. Lorsqu'elle a été mise en demeure de le faire, elle en est morte. Ses membres étaient bien d'accord sur la question de principe, mais aussitôt qu'il s'agissait non pas de passer aux détails d'exécution, mais seulement de préciser les grandes lignes de son système, des divergences de vues inconciliables se produisaient. Il n'y eut jamais de majorité que dans un sens négatif, c'est-à-dire pour repousser les propositions qui paraissaient impraticables.

C'est ainsi que le 15 novembre 1889, Lord Rosebery, président de la ligue, et parlant officiellement en cette qualité, déclara que tous les plans de fédération proposés jusqu'alors, y compris l'union douanière de l'Empire britannique, étaient impraticables, et que, pour le moment, la ligue limitait ses efforts à la convocation de conférences de représentants du Royaume-Uni et des colonies, chargés de discuter de concert les meilleurs moyens de rapprocher les différentes parties de l'Empire[1].

Les projets d'union douanière de l'Empire britannique étaient ainsi rejetés absolument par la ligue. Ils le furent aussi une seconde fois en 1892 dans le fameux programme d'action finalement élaboré par la ligue et qui amena sa dissolution. Dans les articles 36 et 37 les projets d'arrangements douaniers sont considérés comme subsidiaires; il est reconnu qu'ils ne sont pas actuellement possibles, mais qu'ils pourront l'être lorsqu'une fédération aura été préalablement établie[2].

L'opinion exprimée par la ligue en cette matière représente bien l'opinion générale des partisans de l'*Imperial Federation*. Le plus grand nombre a reconnu qu'il fallait suivre la ligne de moindre résistance, que c'était sur les questions d'impôts et de tarifs de douane que l'entente était le plus difficile et que par conséquent il fallait les laisser de côté et s'occuper d'abord du côté militaire et politique de la question.

Toutefois un certain nombre de personnes ont été d'opinion con-

1. Imperial Federation, *The Journal of the Imperial Federation League*, 1889, p. 274.
2. Loring et Beadon, *Papers and Addresses by Lord Brassey on Imperial Federation and Colonisation*, Londres, 1895, p. 300.

traire. Les unes ont prétendu qu'il importait de préparer la fédération politique par des mesures commerciales; les autres, en dehors de toute fédération politique ultérieure, ont préconisé l'union commerciale de l'Empire britannique par de pures raisons d'intérêt général ou particulier.

II

Les plans d'union commerciale de l'Empire britannique présentés au public dans les journaux, revues, brochures, livres ou discours ont été très nombreux. Le fait suivant en donnera une idée. Le journal le *Statist*, ayant institué en 1895 un concours sur ce sujet avec un prix de 1.000 guinées pour la meilleure solution, reçut 136 mémoires. Tous heureusement n'ont pas été publiés.

Bien que nous ayons employé avec soin les moyens d'investigation habituels, c'est-à-dire le recours aux bibliographies et aux hommes spéciaux, nous ne sommes pas sûr de connaître tout ce qui a paru; néanmoins, nous croyons n'avoir laissé échappé aucun projet important, car ce projet aurait été mentionné ou aurait été l'objet d'allusions dans les nombreux documents que nous avons lus.

La plupart de ces projets sont à la fois trop concis et trop vagues pour que nous puissions les analyser; ce sont plutôt des vœux en faveur du développement du commerce inter-impérial.

Ceux plus détaillés que nous avons retenus pour en exposer les traits caractéristiques présentent une extrême diversité et trop souvent aussi des obscurités, des lacunes, des incohérences et même des contradictions. Ces différences et ces défauts portent bien entendu non seulement sur les caractères essentiels, mais encore sur les caractères subordonnés. Or la nature de notre sujet est telle que certains caractères subordonnés, pour des raisons pratiques ou par leur liaison intime avec les caractères essentiels, sont presque aussi importants que ces derniers. Il n'est pas indifférent, par exemple, qu'un projet soit long ou court, car sa brièveté peut amener l'omission ou l'indétermination de caractères essentiels. De même, des dispositions politiques ou administratives, qui, à notre point de vue, sont accessoires des dispositions commerciales et financières, peuvent avoir sur ces dernières une répercussion très accentuée. Une union douanière, par exemple, peut fonctionner de façon très différente si elle est régie par un pouvoir unique et souverain, ou si l'application des dispositions qui la constituent est laissée à chacun de ses membres.

La classification de ces projets est donc fort difficile, car elle est soumise à ce dilemne : ou bien ne tenir compte que des caractères essentiels et être inexacte ou bien tenir également compte des caractères subordonnés et disparaître dans le détail.

Cette difficulté serait facilement tournée si l'espace dont nous disposons nous permettait d'exposer l'analyse que nous avons faite de chacun des projets en question. De cette façon la classification n'aurait plus qu'une importance secondaire, purement formelle, et le lecteur en verrait facilement les défauts. Obligé d'être bref, il nous a bien fallu établir une classification simple, c'est-à-dire uniquement basée sur les caractères essentiels, et l'employer, non pas seulement comme cadre, mais encore comme base d'exposition. Pour remédier dans la mesure du possible aux inexactitudes que cette façon de procéder nous entraînait à commettre, nous avons indiqué à la suite des caractères généraux de chaque catégorie ou variété, un certain nombre de traits particuliers caractérisant un ou plusieurs projets.

Faisant d'abord la part du feu, nous avons établi une catégorie spéciale pour les projets tellement personnels qu'ils sont inclassables et pour ceux qui recommandent des solutions réellement tout à fait différentes d'une union douanière. Nous avons réparti le résidu d'après un ordre rationnel — qui, par une heureuse coïncidence, est également, à très peu de chose près, l'ordre d'importance numérique décroissante — en trois catégories dont la première comprend trois variétés. Ce sont les systèmes de droits différentiels protectionnistes, neutres et libre-échangistes; le libre-échange inter-impérial; l'union douanière véritable.

Cette seule énumération fait ressortir un des traits principaux, bien qu'il soit négatif, de l'ensemble des projets en question. Ces projets préconisent un rapprochement commercial plus ou moins intime entre les parties de l'Empire britannique, mais, sauf deux exceptions, ce ne sont pas des projets d'union douanière ou commerciale, et c'est à tort qu'on les désigne par ces noms. La raison en est vraisemblablement le manque d'une expression à la fois courte, exacte et précise pour les caractériser dans leur ensemble. Nous-même, après avoir bien cherché, n'en avons pas trouvé qui réunît ces trois qualités, et nous nous sommes décidés à adopter celle qui est habituellement employée, malgré son inexactitude.

Les projets de la première catégorie impliquent, bien entendu, le maintien de l'autonomie douanière actuelle des diverses parties de l'Empire et la continuation de la liberté des tarifs, sauf en ce qui

concerne la différenciation. Ils ont en outre une seconde caractéristique non pas générale, mais presque générale : leurs auteurs considèrent les droits différentiels comme un pis-aller temporaire ou définitif; ils désireraient le libre-échange inter-impérial avec ou sans tarif commun, avec ou sans droits protecteurs, mais ils reconnaissent que cette solution est impossible pour le présent ou même pour l'avenir, à cause des différences qui existent entre la situation, les intérêts et la politique des différents pays britanniques.

La protection est un des caractères essentiels des projets de la première variété [1], mais les auteurs de ces projets n'ont pas tous les mêmes idées sur le régime protecteur et ses modalités. D'après M. Colmer, par exemple, la métropole devrait frapper d'un droit de 3 p. 0/0 *ad valorem* certains produits étrangers non actuellement imposés, laisser entrer en franchise les produits similaires venant des pays britanniques, et en outre consentir en faveur de ces pays une réduction de 50 p. 0/0 sur le tarif actuel, en laissant subsister ce tarif dans son intégrité vis-à-vis des nations étrangères. Quant aux colonies et possessions, elles avantageraient la métropole « de la façon qui leur serait la plus commode ». M. Macfee recommande la libre circulation à l'intérieur de l'Empire d'un certain nombre de matières premières et d'objets d'alimentation et l'imposition sur les produits similaires en provenance de l'étranger d'un droit de 10 à 15 p. 0/0 par tout l'Empire, et en outre l'application facultative par la métropole du même système à un certain nombre d'autres matières premières et objets manufacturés, concessions auxquelles les colonies et possessions répondraient par une différenciation par diminution de 10 p. 0/0 environ sur certains produits manufacturés. Sir Julius Vogel voudrait que les colonies et dépendances accordassent une différence de 10 p. 0/0 aux produits metropolitains et

1. Ces projets sont les suivants : Lord Dunraven, *Commercial Union with the Empire* (*Nineteenth Century*, mars 1891); — Sir Julius Vogel, ancien premier ministre de la Nouvelle-Zélande, *A Zollverein of the British Dominions* (*Nineteenth Century*, septembre 1892); — J. G. Colmer, secrétaire du haut commissaire du Canada à Londres, mémoire ayant remporté le premier prix *ex æquo* avec celui de M. Ashton au concours du *Statist* et publié *in extenso* par ce journal le 2 mai 1896, discours au congrès des chambres de commerce de l'Empire le 10 juin 1896, *the Commercial Federation of the Empire* (*National Review*, juillet 1896); *An Imperial Customs Union* (*Economic Journal*, décembre 1896); — K. N. Macfee, *Imperial Customs Union* Londres, 1896; — J. Wrigley, memoire récompensé au concours du *Statist* et publié en abrégé par ce journal le 23 mai 1896; — W. Peart Robinson, *The Customs Union Question*, Londres, 1896; — la brochure n° 12 des *New Series* des publications de l'*United Empire Trade League*, Londres, 1896; — E. E. Williams, *Made in Germany*, Londres, 1896.

que la métropole avantageât les colonies et dépendances au moyen de primes sur certains articles.

La seconde variété [1] des projets de droits différentiels ne diffère de la première qu'en ce que ses auteurs se sont défendus de prendre parti pour la protection ou le libre-échange. Leur prototype est le fameux plan de M. Hofmeyr à la conférence de 1887, plan qui consiste à instituer dans tout l'Empire un tarif superposé à ceux qui existent déjà, existant seul dans les pays qui n'ont pas de tarif, et frappant de 2 p. 0/0 les produits étrangers.

La troisième variété [2] est caractérisée par la prétention en apparence absurde de vouloir concilier les droits différentiels avec le libre-échange. M. Chamberlain se tire de difficulté en ne précisant rien. MM. Hatfield et Pilkington résolvent la question en proposant le libre-échange absolu pour un certain nombre de produits, et par conséquent en limitant l'application des droits différentiels. Le projet de M. Hatfield contient en outre une disposition bizarre; il admet la participation à son système des États étrangers qui voudraient y adhérer.

Les deux projets de la deuxième catégorie [3], qui sont d'ailleurs très vagues, font des restrictions plus considérables que ceux de la première catégorie à l'autonomie douanière des diverses parties de l'empire. La liberté de tarifs est maintenue vis-à-vis de l'étranger, mais tous les tarifs sont supprimés pour les échanges inter-impériaux.

Les projets de la troisième catégorie [4], qui, comme ceux de la seconde, sont au nombre de deux, réunissent bien entendu les

1. Hofmeyr, discours à la conférence coloniale de 1887, *Accounts and Papers*, 1887. [C. 5091]; — R. E. Lofft, *Imperial Customs Union*, mémoire présenté au concours du *Statist*, Bury Saint Edmund's, sans date, mais sûrement de 1895 ou 1896; — Th. Macfarlane, *Within the Empire*, Ottawa, 1891; — Sir Frédéric Young, vice-président du Royal Colonial Institute. *Commercial Union of the Empire* (*Nineteenth Century*, juillet 1896); — H. Granville, S. Cuningham, *A Scheme for Imperial Federation*, Londres, 1895.

2. Chamberlain, discours au banquet du Canadian Club, 25 mars 1896, Times du 26 mars et United Empire Trade League Publications, New Series, n° 1; — E. B. Hatfield, *Imperial Federation and Commercial Union of the British Empire*, Liverpool, 1896; — J. O. Pilkington, *A Customs Arrangement between the United Kingdom, and the Britsh Possessions*, Londres, 1896.

3. Sir Augustus Loftus, ancien gouverneur de la Nouvelle-Galles du Sud; *Commercial Union with the Colonies* (*Nineteenth Century*, février 1893); — Chamberlain, discours au troisième congrès des chambres de commerce de l'Empire, 9 juin 1896, compte rendu officiel.

4. Seward Brice, mémoire récompensé au concours du *Statist* et dont une analyse très complète a paru dans ce journal le 16 mai 1896; — W. Gow, *A British Imperial Customs Union*, Edimbourg, 1896.

traits essentiels qui caractérisent une union douanière, et notamment la constitution d'une administration douanière commune, mais, tandis que M. Gow recommande l'adoption du libre-échange inter-impérial et d'un tarif unique, M. Seward Brice laisse à l'union le soin de conserver ou d'établir des tarifs particuliers, ou au contraire d'instituer un tarif unique. M. Seward Brice prévoit en outre une série de mesures transitoires savamment graduées; M. Gow exclut l'Inde de l'union.

Les projets que nous n'avons pu classer[1] ont au moins un trait commun, c'est que les solutions qu'ils préconisent s'éloignent encore plus que les précédentes de la définition d'une véritable union douanière. Leurs auteurs leur ont cependant donné ce nom, et ceux d'entre eux qui ont été présentés au concours du *Statist* y ont été acceptés et même récompensés. Nous mentionnons spécialement ceux de MM. Read et Browning, parce qu'ils condamnent explicitement tout système qu'on pourrait à la rigueur qualifier d'union douanière. Ils proposent simplement de faciliter les relations commerciales réciproques des différentes parties de l'Empire par des mesures ne comportant aucune altération des tarifs douaniers existants, telles que l'adoption d'un système commun de poids et de mesures, celle de lois uniformes sur certaines parties du droit civil et commercial, la diminution des frais de poste et la concession de subventions aux lignes de télégraphie sous-marine et de navigation à vapeur.

Outre ces projets, dont un certain nombre sont assez vagues, mais qui peuvent néanmoins encore s'analyser et, à la rigueur, se classer, il y en a un certain nombre d'autres qui réellement, par leur manque de précision, échappent à l'analyse et au classement. On peut cependant encore distinguer la recommandation d'un système de droits différentiels dans un certain nombre d'entre eux[2].

1. T. H. Haynes, récompensé au concours du *Statist*, *An Imperial Customs Union*, Londres, 1895; — H. Read et T. B. Browing, également récompensés au concours du *Statist* et dont les memoires ont paru en abrégé dans ce journal les 31 mai et 13 juin 1896; — Ralp S. Ashton, qui a obtenu le premier prix *ex æquo* avec M. Colmer au concours du *Statist* et dont le mémoire a paru *in extenso* dans ce journal le 9 mai 1895; — F. J. Stevenson, *The Lines of Imperial Union*, Allahabad, 1897.

2. Thomas Gibson Bowles, *Give and Take with the Colonies*, *Union of the Empire by the Tariff* (*Fortnightly Review*, mai 1885); — Sir Charles Tupper, ancien premier ministre du Canada et haut commissaire de ce pays à Londres, discours au congres des chambres de commerce de l'Empire du 28 juin 18[illegible]. Cf. *Chamber of Commerce Journal Imperial Federation*; *Federating the Empire, a Colonial plan* (*Nineteenth Century*, octobre 1891); *The Question of Prefe-*

Mais même cette faible lueur fait défaut à d'autres[1].

Quant aux vœux en faveur de l'union douanière pan-britannique, ıous ne nous en occuperons pas. Ils fourmillent réellement. Ils ıous paraissent être souvent de simples formules ou des lieux comnuns dont la place est tout indiquée dans un discours de congrès ıu dans un toast après un banquet patriotique.

Mais si les projets et les vœux en faveur de l'union douanière de 'Empire britannique sont nombreux, les manifestations en sens :ontraire, moins nombreuses il est vrai, n'en existent pas moins, :t nous devons ici même les indiquer à nos lecteurs, car elles lui eront voir l'envers de la question dont nous lui avons jusqu'ici)résenté seulement la face.

Certains des adversaires de l'union douanière pan-britannique ui reprochent d'être impraticable, ce sont les plus modérés[2];

·ential Tariffs (*Fortnightly Review*, août 1892); *How to Federate the Empire* Nineteenth Century, avril 1892); *Essay on the Imperial Customs Union*, brochure)ubliée par les soins de l'United Empire Trade League, Londres, 1895; — J. Van Sommer, mémoire récompensé au concours du *Statist* et publié en abrégé par e journal le 20 juin 1896; — Ernest E. Williams, l'auteur désormais célèbre de « Made in Germany », *Making for the Empire* (*New Review*, août 1896); — Sir Julius Vogel, ancien premier ministre de la Nouvelle-Zélande, *Greater Britain and the Queen's Long Reign* (*Nineteenth Century*, mars 1897); — J. Lowther, nembre du parlement, *Fiscal Reform*, discours prononcé à York le 21 janvier 1896 et reproduit en brochure; — H. Birchenough, *Some Aspects of our Imperial Trade*, conférence faite au Royal Colonial Institute le 6 février 1898 :t reproduite dans le journal de cette association de mars 1898; Sir Howard Vincent, *the Colonies and the Empire* (*National Review*, septembre 1898).

1. P. Barry, *Commercial Union of the Empire*, Londres, 1896; — J. V. Innes, *Imperial Federation*, Londres, 1896; — H. Hervey, *the Trade Policy of Imperial Federation*, Londres, 1896.

2. Lord Blachford, *the Integrity of the British Empire* (*Nineteenth Century*, octobre 1877); — Lord Norton, *Imperial Federation, its Impossibility* (*Nineteenth Century*, septembre 1884); — Sir Richard Temple, *Imperial Federation*, article paru en juillet 1885 dans la *Revue internationale d'Amsterdam* et reproduit dans les Cosmopolitan Essays; MM. J. G. Fitzgerald, de Wellington, Nouvelle Zélande, W. J. Bradshaw, de Richemond, près Melbourne, F. H. Turnock, de Winnipeg, Manitoba, tous trois auteurs de mémoires classés respectivement deuxième, troisième et quatrième au concours institué en 1885 par la chambre de commerce de Londres sur les meilleurs moyens d'établir une fédération entre la métropole et les colonies, et dont le jury se composait des professeurs J. Anthony Froude, J. R. Seeley et de Sir Rawson, W. Rawson; — Lord Brassey, *Imperial Federation, An English View* (*Nineteenth Century*, septembre 1891); — A. Carneggie, *Imperial Federation* (*Nineteenth Century*, septembre 1891); — George Champbell, *The British Empire*, Londres, sans date, probablement de 1892; — G. E. Chisholm, J. E. Shield Nicholson, Lord Thring, tous trois auteurs d'articles dans le recueil publié par Arthur Silva White sous le titre de *Britannic Confederation*, Londres, 1892; — la direction de l'*Asiatic Quarterly*, *The Collapse of the Imperial Federation League* (*Asiatic Quarterly*, janvier 1894); — Arthur Silva White, *British Unity* (*Scottish Geographical Magazine*, août 1896); — W. M. J. Williams, *The Foreign Trade of the Colonies* (*Journal of Finance*, août 1896); — H. E. Egerton, *op. cit.*; — Sir Charles Dilke, *l'Empire britannique* (*Revue de Paris*, janvier 1898).

d'autres croient que, pour établir une union plus étroite de l'Empire britannique, il vaut mieux commencer par d'autres matières et s'occuper d'abord du côté militaire et politique de la question[1]; d'autres enfin sont plus nettement hostiles et condamnent formellement comme néfaste en elle-même toute tentative d'établir dans l'Empire une union douanière ou même de resserrer le lien impérial[2].

A vrai dire toutefois, pour faire la critique des projets précédents, la lecture des projets contraires n'est pas absolument indispensable car d'une part la simple réflexion et l'étude y suffiraient, et d'autre part tous les arguments invoqués par les adversaires des projets d'union douanière pan-britannique contre ces projets se retrouvent dans les œuvres de leurs partisans qui les emploient pour démontrer que la solution préconisée par eux est la seule bonne et la seule pratique, à l'exclusion des autres.

III

La critique des projets d'union douanière pan-britannique est donc une tâche relativement aisée, bien que longue et minutieuse.

Il n'est pas besoin d'insister sur les avantages de ces projets; il est clair que leur réalisation augmenterait la cohésion de l'Empire, quoique, même sur ce point, on puisse avoir quelques doutes. Il serait en effet impossible avec de pareils systèmes de contenter tous les associés, et rien ne dit que ceux d'entre eux qui auraient à se plaindre ne chercheraient pas à se séparer de l'Empire en même temps que de l'union douanière. Un lien faible a des inconvénients, mais il a l'avantage de laisser à ceux qu'il unit une grande liberté; un lien fort restreint cette liberté; on ne l'accepte qu'en échange d'avantages, et si les avantages attendus font totalement ou partiellement défaut, la rupture ou des tentatives de rupture sont inévitables.

1. De Labillière, *op. cit.*; — Amiral Colomb dans le recueil de Arthur Silva White, déjà cité; — G. R. Parkin, *Imperial Federation*, Londres, 1892.

2. Prof. E. A. Freeman, appendice de *Greater Greece and Greater Britain*, Londres, 1892; — Goldwin Smith, *The Colonial Conference* (*Contemporary Review*, janvier 1895); — G. S. Browns, *An Infaillible Imperial Federation Plan* (*Investors Review*, janvier 1896); — Sir G. Baden-Powell, *Imperial Free Trade* (*Fortnightly Review*, juin 1897); — la *Progressive Review*, article non signé émanant de la direction, février 1897; — J. Mulhall, *Our Trade with Germany and Belgium*, et *The Trade of the British Colonies* (*Contemporary Review*, septembre et novembre 1898); — l'*Economist*, p. ex., dans ses numéros des 12 juin et 3 juillet 1897.

Il est difficile de concevoir une organisation aussi formidable et aussi compliquée fonctionnant sans difficultés et partant sans conflit.

Mais la question de fonctionnement, quelle que soit son importance, n'est que secondaire; la première question, celle qui se pose avant toute autre, est de savoir si la réalisation est possible; c'est ce que nous allons examiner au triple point de vue financier, économique et politique.

Au premier point de vue, une opération préliminaire s'impose, c'est de renseigner nos lecteurs aussi exactement que possible sur la façon dont ont été confectionnés les tableaux de chiffres qui servent de base à notre exposition, et notamment sur la nature et l'étendue des erreurs qui peuvent s'y rencontrer.

La lecture des références jointes aux tableaux indiquera l'origine des chiffres. De ce côté les chances d'erreurs sont minimes, puisque les statistiques officielles ou semi-officielles auxquelles nous avons uniquement recouru sont actuellement faites avec beaucoup de soin. L'opération délicate est le groupement par catégories, parce qu'il comporte toujours une part d'arbitraire. Or le tableau I, qui est de beaucoup le plus important, est composé uniquement de moyennes calculées sur des groupements. Nous devons donc indiquer de quelle façon nous avons exercé notre arbitraire.

Toutes les fois qu'une recette nous a paru inclassable ou douteuse, nous l'avons inscrite à la colonne 6. Par conséquent, outre les recettes réellement inclassables d'après notre nomenclature, la colonne 6 contient quelques recettes qui auraient dû figurer ailleurs si nous nous étions rendu exactement compte de leur nature. En outre nous avons classé dans les impôts et dans les travaux publics quelques recettes peu importantes qui auraient dû également figurer ailleurs, mais qu'il nous était impossible d'isoler d'un total dont la plus grande partie était réellement le produit d'impôts ou de travaux publics. Par suite la 6e colonne doit présenter parfois des erreurs d'une ou plusieurs unités. Nous croyons que les erreurs des autres colonnes ne dépassent l'unité que dans des cas tout à fait exceptionnels; nous considérons donc nos approximations comme très suffisantes; d'ailleurs les deux colonnes des douanes, qui sont, à notre point de vue, les plus importantes, sont les plus exactes de toutes, car les éléments qui les composent sont les moins nombreux et les plus nettement déterminés.

Nous n'avons pas calculé les chiffres des recettes par tête d'habitant, car ces chiffres ne donnent aucune indication nette et précise,

à cause de l'énorme différence qui existe entre les pays britanniques dans la richesse et la valeur économique des populations et dans les éléments des budgets. Ainsi l'habitant du Royaume-Uni et celui de Natal fournissent à peu près la même somme au budget, mais d'une part la population de Natal se compose en grande partie de nègres, qui, tout en étant relativement plus imposés que les blancs, contribuent au budget proportionnellement beaucoup moins que ces derniers; d'autre part, le budget est formé pour 35 p. 0/0 des recettes d'entreprises, services et travaux publics, lesquelles ne fournissent que 14.1 p. 0/0 du budget du Royaume Uni.

Pour ces raisons, les chiffres de la dette par tête d'habitant ne donnent pas des indications plus exactes et plus précises au point de vue des charges annuelles qu'ils font peser sur la population mais, venant après ceux qui mesurent le capital et l'intérêt de la dette par rapport au budget, ils constituent un bon moyen auxiliaire de se représenter l'effort à faire pour éteindre cette dette; c'est pourquoi nous les avons donnés.

Sous le bénéfice de ces observations préliminaires, la première remarque que le tableau I suggère c'est que les groupes de recettes qui y figurent peuvent être divisés en deux catégories : les entreprises, services et travaux publics, les terres domaniales, les autres recettes et résidu d'un côté, et de l'autre les impôts et par conséquent les douanes. Les recettes de la première catégorie ne sont pas susceptibles d'une augmentation nette rapide. Les dépenses qui en sont la contre-partie augmentent en effet avec les recettes brutes, puis l'augmentation des tarifs des moyens de transport, ou des postes et télégraphes, ou des distributions d'eau a des conséquences fâcheuses au point de vue économique et hygiénique, et elle produit parfois le résultat inattendu de diminuer les recettes; les terres domaniales ne sont pas destinées à rester entre les mains de l'État et leur produit a une tendance à diminuer, puisque dans la plupart des cas il provient non seulement de leur loyer, mais encore de leur vente. Enfin la rubrique autres recettes et résidu comprend pour une large part des recettes telles que les amendes ou le produit de propriétés autres que les terres, et ces recettes ne sont pas non plus rapidement extensibles.

Les impôts seuls peuvent fournir en cas de nécessité une augmentation rapide considérable, à moins que les contribuables n'aient atteint le maximum de leur puissance contributive, ce qui n'est pas le cas dans les pays britanniques.

Dans la plupart de ces pays les impôts fournissent de beaucoup la artie la plus considérable des recettes. Les exceptions les plus ccentuées sont la Nouvelle-Galles du Sud, l'Australie méridionale, iatal, le Cap, Victoria, le Queensland, l'Australie occidentale, Ceylan, a Nouvelle-Zélande et la Tasmanie, dans lesquels les recettes proenant des impôts figurent respectivement au budget pour 27.7, 2.2, 35.6, 37.1, 38.3, 42, 45, 50.7, 51.3 et 59.8 p. 0/0. Dans les utres pays britanniques les impôts fournissent de 64.2 dans l'Inde 92. 9 p. 0/0 dans la Guyane des recettes totales.

Si on examine quelles sortes d'impôts fournissent le plus, on listingue tout de suite deux catégories de pays très différentes. Iong-Kong et les Straits Settlements n'ont pas de douanes; dans 'Inde les recettes douanières fournissent 11.5 p. 0/0 des impôts et .4 des recettes totales; à Chypre 15.1 et 13.9, à Gibraltar 28.2 et 18.4, dans le Royaume-Uni 24.9 et 20.7. Par contre, les chiffres correspondants sont à la Trinité et Tabago 61.9 et 51.2, au Canada 0.2 et 53, au Honduras 66.8 et 55.8, à Malte 85.2 et 57.1, à la Barbade 67.1 et 57.7, à Sierra Leone 90.2 et 78.5, aux Bahamas 92.1 et 80.7, aux Bermudes 98.7 et 82.5, à la Gambie 94.4 et 83.5, à Terre-Neuve 99.2 et 87.6, à Lagos 95 et 87.7, à la Côte d'Or 95.8 et 88.5. Par conséquent dans ces pays les impôts autres que les douanes contribuent au budget dans la proportion suivante : Chypre 78.1 p. 0/0, Straits Settlements 76.7, Hong-Kong 65, Royaume-Uni 62.4, Indes britanniques 56.8, Gibraltar 46.9, Trinité et Tabago 31.5, Barbade 28.2, Honduras 27.6, Canada 25.6, Malte 10, Sierra Leone 8.5, Bahamas 6.9, Guyane 5.4, Gambie 4.9, Lagos 4.6, Côte d'Or 3.9, Bermudes 1, Terre-Neuve 0.8.

Dans les pays exceptionnels où les impôts ne fournissent pas moins de 60 p. 0/0 des recettes, la part des impôts autres que les douanes n'est pas élevée non plus; elle est de 27.7 p. 0/0 à Ceylan, de 19.2 en Tasmanie, de 15.2 à Natal, de 15.1 en Nouvelle-Zélande, de 12 dans l'Australie méridionale, de 11.5 à Victoria, de 9.3 à la Nouvelle-Galles du Sud, de 7.9 au Queensland, de 7.3 au Cap, et de 4 dans l'Australie méridionale.

Par conséquent les pays qui pourraient le mieux parer à une diminution des recettes douanières par une augmentation des autres recettes actuelles sont, outre Hong-Kong et les Straits Settlements, qui n'ont pas de douanes, l'Inde, Chypre, Gibraltar et le Royaume-Uni, qui ont des tarifs modérés. Les autres pays ne le pourraient que difficilement ou même pas du tout; il leur faudrait laisser

s'établir le déficit, ou bien faire des économies, ou bien remanier leurs systèmes d'impôts.

La première solution est inadmissible, la seconde est impraticable à cause de l'énormité de la dette de certaines colonies et de la difficulté, pour ne pas dire de l'impossibilité, où sont tous les gouvernements de réduire leurs dépenses; reste la troisième solution.

Elle consiste à créer des impôts nouveaux et à augmenter le rendement de ceux qui existent actuellement, sauf bien entendu des douanes.

Or les pays neufs, en voie de développement, où la population est clairsemée et souvent hétérogène, ne peuvent pas demander beaucoup aux impôts directs et même à la plupart des impôts indirects, parce que la perception de ces impôts est souvent désagréable et vexatoire pour le contribuable et qu'elle nécessite un personnel de fonctionnaires expérimenté et nombreux, c'est-à-dire difficile à recruter et coûteux.

Les émigrants s'attendent naturellement à trouver plus de liberté et moins d'entraves dans leur pays d'adoption que dans leur pays d'origine, et les indigènes plus ou moins sauvages n'apprécient pas du tout le côté fiscal de la civilisation. Il ne serait pas sage de la part des gouvernements coloniaux de provoquer des rébellions chez les indigènes et de détourner l'émigration en instituant une législation financière coûteuse et compliquée qui aurait d'ailleurs pour effet de restreindre les transactions et de gêner la circulation des marchandises et des valeurs mobilières ou autres parmi les gens déjà établis dans le pays.

D'ailleurs les difficultés pratiques sont là. L'énormité des distances, la dispersion de la population empêchent de surveiller exactement une partie des contribuables. Un impôt foncier élevé, à moins d'une franchise et d'un désintéressement héroïques de la part de ceux qui le payent, nécessite la création d'un cadastre minutieusement fait et tenu à jour; les autres impôts directs tels que la contribution personnelle mobilière, les patentes, les licences, l'impôt sur les revenus, et la plupart des impôts indirects sur les transactions, les mutations, les consommations, sont très faciles à éluder sans une surveillance sévère du fisc, et cette surveillance ne peut s'exercer économiquement que dans des pays à population dense. Ces impôts ne peuvent donc être établis ou ne peuvent donner qu'un rendement insignifiant dans les pays britanniques dont nous nous occupons.

Mais, pourrait-on nous objecter, quelles sont donc les ressources où s'alimentent les budgets locaux, qui ne comportent pas de droits de douanes; les gouvernements centraux ne pourraient-ils pas puiser à ces mêmes sources pour combler les vides de leurs budgets? Il n'en est rien et pour plusieurs raisons.

D'abord dans certaines colonies, surtout dans celles qui sont petites, comme la plupart des Antilles, ou peu civilisées, comme celles de la côte occidentale d'Afrique, les budgets locaux n'existent pas ou sont infimes. Dans les pays plus importants et plus civilisés, comme le Canada ou l'Australasie, l'importance de ces budgets est plus grande sans jamais être considérable. Au Canada, qui est une confédération d'anciennes provinces, le total des budgets provinciaux atteint seulement le tiers du budget fédéral; en Australasie l'ensemble des budgets locaux est inférieur au sixième des budgets centraux; au Cap la proportion est du cinquième; dans l'Inde de 1/18 [1].

En outre les ressources où s'alimentent les budgets locaux ou bien sont du même genre que celles où puise l'État lui-même ou bien sont inaccessibles à l'État.

Dans la première catégorie se trouvent les dotations, les legs, etc., qui, en vertu de leur nature même et de leur but, sont beaucoup plus souvent institués en faveur des autorités locales qu'en faveur des autorités centrales, qui, par leur modicité relative, ne sont qu'une goutte d'eau en comparaison de l'océan budgétaire de l'État, et qui enfin ne dépendent pas du tout de la volonté des gouvernants. Dans la seconde catégorie se trouvent des redevances de même nature que celles que l'État perçoit pour les travaux et les services publics et des impôts semblables à ceux de l'État.

Ajoutons, pour être complet, que dans un certain nombre de pays les budgets locaux sont alimentés en partie par les budgets centraux.

Par conséquent les seconds n'ont rien à emprunter aux premiers, ni comme indications ni comme ressources.

On pourrait objecter également l'exemple de la Nouvelle-Galles du Sud et de la Nouvelle-Zélande, qui depuis quelques années ont perfectionné leur système d'impôts directs et en ont augmenté le rendement. Mais cela n'infirme pas du tout l'exactitude de ce que nous venons de dire, car ces deux colonies sont, avec le Canada,

1. Voir *Colonial Office Lists*.

celles qui se rapprochent le plus des pays à population dense et à civilisation européenne ancienne, elles ont des constitutions très démocratiques, et d'ailleurs le rendement de leurs impôts est encore très faible, puisque, non compris les douanes, il ne dépasse pas 25.1 p. 0/0 en Nouvelle-Zélande et 9,3 dans la Nouvelle-Galles du Sud

C'est pour cela que les douanes occupent une place si importante dans les budgets des pays britanniques. Les gouvernements de ces pays, même ceux qui sont sous la dépendance directe du gouvernement métropolitain et qui ne poursuivent pas une politique protectionniste, se sont, comme tous les gouvernemens, dirigés surtout par des raisons pratiques. Étant établis dans des pays où presque tout le commerce extérieur se fait par mer, ils ont trouvé dans les tarifs de douanes la forme d'impôts la plus économique et la moins vexatoire. La perception en est facile; elle ne nécessite pas un grand nombre d'agents, elle ne ralentit pas beaucoup les transports, le contribuable n'est pas touché directement et il a l'illusion de croire que l'importateur paie tout ou partie des droits. Ainsi l'établissement de tarifs élevés dans un certain nombre de colonies et possessions britanniques ne provient pas seulement ou même ne provient pas du tout d'une politique économique protectionniste, elle provient en tout ou en partie de nécessités financières qui ne peuvent disparaître que dans un avenir très éloigné.

Or, si on examine les tableaux III, IV, V et VI et les commentaires qui s'y rattachent, on voit que les importations en provenance de l'Empire, bien que n'augmentant pas aussi rapidement que les importations en provenance de l'étranger, constituent 73,5 p. 100 des importations totales dans les colonies et possessions britanniques.

En conséquence, tout abaissement substantiel des tarifs de douanes sur les produits impériaux, même contrebalancés par une augmentation sur les produits étrangers, causerait une notable diminution des recettes douanières dans la plupart des colonies et possessions, ce qui est incompatible avec les nécessités que nous venons d'exposer.

Le libre-échange inter-impérial ou l'union douanière véritable qui implique ce libre-échange, par le fait qu'ils entraineraient la suppression des trois quarts environ des recettes douanières des colonies et possessions britanniques, ne pourraient donc être acceptés par certaines de ces colonies et possessions qu'à la condition qu'elles fussent indemnisées de tout ou partie de leurs moins-values budgétaires, ce qui constitue évidemment une grosse difficulté.

Un système de droits différentiels permettrait de surmonter cette difficulté, à la condition de lui en substituer d'autres d'un autre genre, mais aussi graves. Ce système entraînerait en effet de toutes façons dans les pays britanniques libre-échangistes la création de nouveaux droits et l'augmentation de certains des anciens; ensuite, pour qu'il n'amenât pas de moins-values douanières considérables, il devrait ou bien ne comporter pour les produits de l'Empire qu'une préférence insignifiante, ou bien compenser les moins-values budgétaires causées par une différenciation sérieuse au moyen de remaniements de tarifs destinés à développer les importations, ce qui est directement contraire à la doctrine protectionniste.

Il est clair que, au point de vue financier, ces diverses mesures peuvent être prises; il s'agit de savoir s'il en est de même au point de vue économique et commercial [1].

ÉDOUARD LE CLERC.

(*A suivre.*)

1. Voir les tableaux I et II, p. 512 et 513.

I. — Résumé des recettes des gouvernements centraux dans les principaux pays de l'Empire britannique.

Pourcentages sur des moyennes triennales [1].

NOMS DES PAYS	RECETTES PROVENANT DES IMPÔTS — Rapport aux recettes totales.	RECETTES DOUANIÈRES — Rapport aux Recettes totales.	RECETTES DOUANIÈRES — Rapport aux Recettes provenant des impôts	RECETTES PROVENANT DES TERRES DOMANIALES. — Rapport aux recettes totales.	ENTREPR^ies SERVICES ET TRAVAUX PUBLICS — Rapport aux recettes totales.	AUTRES RECETTES ET BÉNÉF. — Rapport aux recettes totales
Royaume-Uni	83,1	20,7	24,9	0,4	14,1	2,4
Gibraltar	65,3	18,4	28.2	-	14,7	26,0
Malte	67,1	57,1	85.2	5,1	7,3	20,5
Chypre	92,0	13,9	15,1	0,7	4,9	2,4
Colonie du Cap	37,1	29.8	80.3	5,2	56,3	1,5
Natal	35,6	20,4	57,3	4.9	55,2	4.3
Maurice	68,0	33,8	49,8	1.3	23,3	7,4
Lagos	92.3	87,7	95,0	0.04	4,1	3.6
Côte-d'Or	92,4	88,5	95.8	0.60	4.4	3.2
Sierra Leone	87.0	78,5	90,2	0,1	9,7	3.2
Gambie	88,4	83.5	94,4	-	5.4	6.2
Inde britannique	64,2	7,4	11.5	?	28,4	7.4
Ceylan	50,7	23,0	45,5	7,5	33,5	8.3
Hong-Kong	65.0	-	-	10,7	15,9	8.4
Straits Settlements	76,7	-	-	7,3	6,1	9.9
Canada	75,5	53,0	70,2	0.6	18,2	[illegible]
Terre-Neuve	88,4	87,6	99,2	0.2	5,2	6.2
Bermudes	83,5	82,5	98,7	-	13,3	3.2
Bahamas	87,6	80,7	92,1	-	5.2	7.2
Honduras	83,4	55,8	66.8	3,5	7,0	6.1
Jamaïque	81,9	41,5	50.7	-	5.7	12.4
Barbades	85,9	57,7	67,1	-	7,9	6.1
Trinité et Tabago	82.7	51,2	61,9	3,2	12,2	1,9
Guyane	92,9	87,5	94,2	0,3	1,0	5,7
Nouvelle-Galles du Sud	27,7	18,4	66,6	21,7	45,4	5,2
Victoria	38.3	26,8	69,9	6,6	41,7	13,4
Queensland	42,0	34,1	81.0	15,4	36,6	6,4
Australie méridionale	32,2	20,2	62,9	7,6	52,8	7,4
Australie occidentale	45,0	40,9	90,7	14,2	38,1	2,7
Tasmanie	59,8	40,6	67,8	6,8	28,4	5,0
Nouvelle-Zelande	51,3	36,2	70,4	6,5	34,0	8,2
Australasie	37,9	27,2	71,8	13,1	41,4	7,6
Fidji	80.8	45,7	56.5	0,3	10,3	8,6

1. Les calculs ont été faits pour le Royaume-Uni d'après les *Statesman's Yearbooks*; pour le Cap d'après le *Statistical Register of the Colony of the Cape of Good Hope* de 1898, publication officielle, Cape Town, 1898; pour l'Inde d'après le *Statistical Abstract relating to British India* de 1897; pour le Canada d'après le *Statistical Yearbook of Canada*, publication officielle, Otawa, 1898; pour l'Australie d'après les *Australian Yearbooks*, Londres, Sydney, etc.; pour la Nouvelle-Zelande d'après les *Statistics of the Colony of New Zealand*, publication officielle, Wellington, 1897; pour les autres pays d'après les *Statistical Tables relating to the Colonial and other Possessions of the United Kingdom*, document parlementaire C. 8606 paru en 1897.

De cette façon les trois années étudiées pour le Royaume-Uni, le Canada et l'Australasie correspondent aux exercices financiers 1894-95, 1895-96, 1896-97; pour l'Inde 1893-94, 1894-95, 1895-96; et pour les autres pays soit 1891, 92 et 93, soit 1891-92, 1892-93, 1893-94.

II. — Importance de la dette publique dans les principaux pays britanniques [1].

NOMS DES PAYS	RAPPORT DU CAPITAL DE LA DETTE AU BUDGET DES RECETTES (Capital dette. / Recettes totales.)	POURCENTAGE DES CHARGES IMPOSÉES PAR LA DETTE PAR RAPPORT AU BUDGET DES DÉPENSES (Serv. de la dette × 100 / Total des dépenses.)	CAPITAL DE LA DETTE PAR TÊTE D'HABITANT
			F. C.
Royaume-Uni.	6,16	24,28	407,16
Gibraltar.	0	0	0
Malte	0,25	0,52	11,34
Chypre.	0,41	renseign. incomplets.	10,54
Cap de Bonne-Espérance.	4,10	18,32	380,59
Natal.	5,53	28,86	340,50
Ile Maurice	1,40	16,51	83,67
Lagos	0	0	0
Côte d'Or	0	0	0
Sierra Leone.	0,24	6,37	8,42
Gambie	0	0	0
Inde britannique.	2,36	3,60	26,57
Ceylan.	2,82	10,65	31,25
Hong-Kong.	0,70	8,68	33,12
Straits Settlements. . . .	0	0	0
Canada.	6,91	34,06	262,24
Terre-Neuve	8,14	14,71	327,39
Bermudes	1,36	1,24	73,89
Bahamas.	2,86	9,64	79,87
Honduras	0,56	2,64	26, »
Jamaïque.	2,86	14,55	79,87
Barbades.	2,21	2,64	54,27
Trinité et Tabago. . . .	0,97	7,28	58,50
Guyane.	1,62	8,99	82,06
Nouvelle-Galles du Sud. .	6,25	23,88	1.128,82
Victoria	7,26	29,04	1.009,89
Queensland.	8,75	36,06	1.708,30
Australie méridionale . .	8,55	35,93	1.606,49
Australie occidentale. . .	1,93	14,38	866,58
Tasmanie	9,75	43,91	1.185,65
Nouvelle-Zélande.	9,24	38,71	1.572,11
Australasie.	7,18	30.00	52,18
Fidji.	2,94	10,93	45,76

1. D'après le *Statistical Yearbook of Canada* de 1898 pour les colonnes 1 et 3, à l'exception de Chypre, des Barbades et de l'Australasie pour lesquelles les renseignements ont été tirés respectivement : 1° du *Colonial Office List* de 1898; 2° du *Statistical Abstract for the Several Colonial and other Possessions of the United Kingdom* de 1898; 3° de l'ouvrage précédent (pour la colonne 1) et de T.-A. Coghlan, *The Seven Colonies of Australasia*, Sydney, 1896 (pour la colonne 3). Les chiffres exposés se rapportent à 1896 ou à 1897. — La colonne 2 a été calculée d'après les chiffres fournis par les *Statistical Tables relating to the Colonial and other Possessions of the United Kingdom* [C. — 8606], Londres, 1897. sauf le Royaume-Uni (*Statesman's Yearbook*, 1898); le Cap (*Statistical Register*, Cape Town, 1898); Natal (*Argus Annual*, Cape Town, 1897); l'Inde (*Statistical Abstract relating to Britisch India* de 1898); le Canada (*Statistical Yearbook of Canada* de 1898); les colonies australasiennes (Coghlan, *op. cit.*). Il résulte de là que pour les pays qui ne sont pas compris dans l'énumératon de la phrase précédente les chiffres de la colonne 2 se rapportent à 1893 et pour les autres à 1895, 1896 ou 1897.

Les différences de dates ont produit des discordances entre la colonne 2 et les deux autres pour certains pays dans lesquels la dette a augmenté ou diminué rapidement. Nous ferons remarquer à notre décharge qu'il est extrêmement difficile et dans certains cas impossible de se procurer des statistiques détaillées et à jour de tous les pays britanniques, et que pour les 13 principaux de ces pays nos chiffres ne remontent pas au delà de 1895.

LA ROUMANIE

ET LE RÉGIME CAPITULAIRE

Il semble que l'intitulé même de cette question soit une antinomie. Depuis 1878, en effet, il ne peut plus s'agir de capitulations pour le royaume indépendant de Roumanie, et antérieurement seulement, pour les anciennes principautés roumaines du Danube, il a pu y avoir des doutes et des discussions à ce sujet.

Les erreurs ont cependant la vie tenace, et récemment encore, une fort intéressante étude sur le « Régime des Capitulations[1] » vient de le prouver.

Il est toujours bon de relever les erreurs et il est plus aisé de le faire dans un ordre d'idées qui n'ont plus qu'un interêt purement historique et auxquelles par conséquent ne s'attachent plus des passions d'actualité qui peuvent parfois faire suspecter la bonne foi de ceux qui écrivent *pro causa defendenda*. C'est cet unique intérêt de la vérité historique qui nous amène à parler de cette question déjà ancienne, afin de ne pas laisser plus longtemps se perpétuer sans la relever une erreur très grande qui est malheureusement encore assez accréditée en France et ailleurs. Il est bon non seulement de la voir magistralement dissipée du haut de la chaire[2] devant un auditoire jeune qui aura ainsi pour l'avenir des notions justes et vraies sur ces questions, mais il convient en outre, croyons-nous, de tâcher de redresser sur l'heure dans l'opinion publique actuelle, en général, des versions historiques ou juridiques qui, pour avoir été consacrées par des errements répandus et prolongés, n'en restent pas moins fausses et absolument surannées et inadmissibles dans cette fin de siècle qui se pique d'une si minutieuse exactitude, d'un

1. *Le régime des capitulations, son histoire, son application, ses modifications*, par un ancien diplomate; Paris, Plon, 1898.
2. A l'Ecole libre des Sciences politiques et à la Faculte de droit de Paris, par M. le Professeur L. Renault, à son cours de droit international public.

si consciencieux approfondissement dans les recherches ou les affirmations de la vérité historique et scientifique.

Nous voulons démontrer en la rectifiant l'erreur que l'auteur de l'ouvrage récent cité plus haut a commise à son tour au sujet de l'application du régime capitulaire en Roumanie [1], qui, selon lui, s'y appliquerait encore aujourd'hui.

« Quand cet esprit de tolérance et de justice égale pour tous (auquel il est fait allusion dans l'article 44 du traité de Berlin) sera entré dans les mœurs de la Roumanie, rien ne s'opposera plus à ce que l'Europe y supprime enfin la juridiction exceptionnelle attribuée aux Consuls pour la protection des étrangers. Elle est contrainte, *en attendant*, de maintenir cette anomalie d'un État jouissant de sa pleine indépendance et *soumis néanmoins aux garanties qui le mettent en dehors du droit commun* [2]. »

De telles assertions bien permises avant 1878 semblent singulièrement bizarres vingt ans après. Examinons donc d'un peu plus près sous son vrai jour, et à la lumière des documents et des faits seulement, cette question des capitulations en Roumanie.

Il n'y a de controverses en somme à ce propos que jusqu'au traité de Berlin; à partir de ce moment, ainsi que nous le verrons, la question ne pouvait plus faire de difficulté. Nous sommes donc amenés pour l'envisager dans son ensemble et pour redresser l'erreur dont nous nous occupons à étudier deux périodes : celle d'avant et celle d'après 1878.

Nous nous sommes, il y a quelque temps déjà, longuement expliqué ailleurs sur la première période [3], et nous n'en rappellerons que les traits essentiels. Les deux principautés roumaines du Danube, la Munténie et la Moldavie, entrèrent en relations avec la Turquie à la fin du XIVe siècle et conclurent successivement avec elle quatre capitulations [4] reconnaissant leur autonomie qu'elles exercèrent d'ailleurs en droit et en fait jusqu'au XVIIIe siècle. C'est à

1. *Op. cit.*, 3e partie : le régime capitulaire « dans les anciennes provinces de l'empire ottoman », § 2.
2. *Op. cit.*, p. 324.
3. Voir notre étude sur « la Situation politique des anciennes principautés roumaines du Danube avant 1878. Leurs rapports avec la Turquie et avec les autres Etats ». *Revue générale du droit international public*, 1897, n° 3, mai-juin.
4. Les capitulations pour la Munténie datent de 1391, fin, entre Mircéa le Vieux et Bajazet Ier Ildérim — et de 1460 entre Vlad V l'Empaleur et Mohammed II le Conquérant. Celles de la Moldavie datent de 1511-1813 entre Bogdan III le Borgne et Sélim Ier, et de 1529 entre Pierre Rarèche et Soliman II le Magnifique. — Voir pour les détails notre étude, *loc. cit.*, p. 328 et suiv.

cette époque que la Turquie menacée par l'influence grandissante de ses rivales : la Russie et l'Autriche, et peu soucieuse alors comme aujourd'hui de ses engagements et du droit des gens, commença de violer ouvertement [1] ces capitulations qui n'avaient point été abrogées, qui continuaient à subsister en droit ; et dont d'ailleurs elle savait parfaitement se souvenir toutes les fois que contrainte par les nécessités politiques elle y avait avantage [2]. L'autonomie des principautés dès lors demeura plutôt théorique et les ingérences continuelles des trois puissances limitrophes dans leurs affaires intérieures finirent par y établir un état de fait usurpé, une vraie pratique des principes essentiels admis dans les pays de capitulation à l'abri desquels elles pouvaient très commodément exercer leur influence, par l'établissement de la juridiction consulaire notamment [3].

Cette pratique, pour avoir été longue et pour avoir peu à peu consacré un droit illégitime, n'en était pas moins rigoureusement abusive, dénuée de tout fondement légal, et violant directement tous les anciens droits, toujours existants, de ces pays.

Le traité de Paris du 30 mars 1856 allait enfin être le point de départ de leur rapide et prodigieuse évolution politique contemporaine, mais nous ne nous attarderons pas plus ici à discuter le sens assez équivoque de l'art. 22 [4] de cet acte important, ayant trait aux principautés, ni les art. 2, 3, 8 [5] de la Convention de Paris du 19 août 1858 qui suivit et qui ébauchait un régime constitutionnel pour les pays danubiens, qu'à rappeler les différentes illégalités qu'en dépit de ces textes formels la Turquie commit encore à leur égard dans cette dernière période qui va jusqu'en 1878. Cependant les principautés, en fait, affirmaient de plus en plus leur souveraineté, tant par des actes d'un caractère international, que par d'autres actes de politique intérieure d'une très haute importance et dont

1. Sur les violations des anciens droits des principautés roumaines, *l. c.*, p. 346 et suiv.

2. *Ibid.*, *l. c.*, p. 333 et suiv.

3. *L. c.*, p. 351, sur l'établissement des consuls dans les principautés.

4. Art. 22 : Les principautés de Valachie et de Moldavie continueront à jouir sous la suzeraineté de la Porte et sous la garantie des puissances contractantes, des privilèges et immunités dont elles sont en possession. Aucune protection exclusive ne sera exercée sur elles par une des puissances garantes. Il n'y aura aucun droit particulier d'ingérence dans leurs affaires intérieures.

5. L'art. 2 rappelait expressément les anciennes capitulations des principautés sur lesquelles reposaient « leurs privilèges et immunités » et comblait ainsi la lacune de l'art. 22 du traité de Paris. L'art. 3 excluait formellement l'ingérence intérieure de la Turquie ; l'art. 8 renfermait une contradiction flagrante à propos des droits des principautés et des traités passés par la Porte avec les tiers.

nous aurons tout à l'heure à dire un mot, car ils éclairent d'un jour nouveau ces questions peu ou mal connues en général. Cette indépendance de fait de la future Roumanie [1], après avoir reçu le baptême glorieux du feu au champ d'honneur de Plevna en 1877, devait en droit être officiellement consacrée et reconnue par l'Europe au traité de Berlin (art. 43 et 44).

Si jusqu'à cette époque, par suite des incertitudes politiques et selon qu'on s'attachait à l'état de fait plutôt qu'au droit lui-même, des doutes avaient pu exister sur la question du régime capitulaire dans les principautés, voyons par contre ce qui devait en être désormais à ce sujet, et abordons la deuxième période, celle qui suit 1878.

Les articles précités n'ayant pas directement trait au point litigieux que nous visons, nous n'aurons à nous occuper que de l'art. 49, du traité qui stipule que « des conventions pourront être conclues par la Roumanie, pour régler les privilèges et attributions des consuls en matière de protection dans la principauté. *Les droits acquis resteront en vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés d'un commun accord entre la principauté et les parties intéressées*. »

Il est évident que de ce texte qui se rapporte « aux droits acquis » selon l'interprétation donnée à ces termes très équivoques ou très vagues, il est facile d'arguer que le régime capitulaire — si tel était le sens des « droits acquis » — s'était appliqué dans les principautés, et que désormais seulement il ne pouvait être apporté de changement à cet état de choses préexistant que par un commun accord entre les intéressés et les autres puissances. Or, rien de moins fondé en fait que les prémisses de cette argumentation juste en apparence et ce syllogisme très simple que la Roumanie ayant été pays de capitulation, et l'art. 49 confirmant les droits acquis, il s'ensuit donc que cet ancien régime, jusqu'à conclusion de nouvelles conventions le modifiant, continue de subsister malgré la reconnaissance de l'indépendance du pays, est parfaitement fallacieux, car sa majeure est aussi mal ou aussi peu fondée, avons-nous vu précédemment, qu'est fausse la conséquence qui logiquement en dérive. Tout tourne autour du pivot « les droits acquis », et c'est le véritable sens de ces mots, qu'il faut rétablir à l'aide des faits seulement qui ont constitué l'état antérieur et existant au moment du congrès. Ces faits et actes auxquels nous faisions allusion plus

1. L'indépendance fut proclamée dès le 10-22 mai 1877; la royauté le 10-22 mai 1881.

haut, et que nous allons rapidement passer en revue, se placent dans la période allant du traité de Paris à celui de Berlin. Ils démontrent nettement que le droit acquis existant en 1878 était bien l'émancipation de fait complète des principautés, et non plus le régime illégal antérieur dont l'effondrement avait commencé dès 1856.

Au lendemain même du traité de Paris, en 1857, la juridiction consulaire reçut un coup décisif par la déclaration que firent les commissaires de France, de Russie et de Sardaigne, dans le rapport adressé par la commission internationale à la conférence de Paris[1]. « La juridiction consulaire, disaient-ils, n'ayant été quant au fond établie en Orient que pour protéger les étrangers chrétiens contre la législation musulmane, son application parait une anomalie dans un État où il n'y a pas de musulmans et où la législation est chrétienne. » Cette simple constatation platonique, mais pourtant encourageante, devait en effet fortifier les pays roumains dans leurs revendications présentées dès 1859, et en 1869 — année très mémorable, nous le verrons — les principes fondamentaux de droit commun de la juridiction consulaire admis dans le droit international des pays civilisés, furent très nettement formulés dans la note du 9 janvier, n° 283, adressée par le ministre de la justice, B. Boerescu à son collègue des Affaires étrangères, le prince D. Ghika[2]. L'application effective de la théorie n'allait pas tarder, et ce fut le [illegible] novembre de cette même année que la juridiction consulaire russe était déclarée abolie dans les principautés par la convention consulaire qu'à cette date elles conclurent avec la Russie, sur un pied de parfaite égalité[3]. Désormais, en ces matières, « les principes généralement admis par le droit des gens dans les pays chrétiens devaient s'y appliquer.

L'affranchissement de cette juridiction d'exception allait se continuer par un mouvement progressif marqué par l'arrêt célèbre rendu en 1873 par la cour suprême qui formulait nettement et énergiquement les motifs pour lesquels la juridiction des consuls ne pouvait plus fonctionner dans les principautés unies[4] et aboutissant en 1875 à la conclusion du fameux traité de commerce avec l'Autriche qui fut une victoire décisive pour la souveraineté des principautés

1. *Ibid.*, p. 372 et suiv.
2. Voir l'analyse de cette note. *l. c.*, p. 375.
3. Dossier, n° 53. Archives du ministère des Aff. étrangères de Roumanie, art. 10, 12, 15, 18 à 28, 32 de la Convention. *Notes sur la vie du roi Charles de Roumanie*, t. I, 216 et *l. c.*, 374.
4. Voir les considérants très vigoureux de cet arrêt, *l. c.*, p. 377.

Mais dans cet ordre d'actes d'un caractère international il nous aut signaler, avant 1875, comme confirmant l'autonomie complète des ays roumains, leurs participations en 1865 et 1868, comme en 1872, ar leur représentant et au même titre que les « autres puissances », l'élaboration de la législation télégraphique internationale; ils ignèrent le 14 janvier la convention télégraphique conclue à Rome, t la Porte, sans soulever de protestation, avait opposé sa signature à ôté de celle de leur fondé de pouvoirs; n'était-ce point là en fait une econnaissance tacite de leur autonomie si formellement affirmée endant ces quelques années? La Turquie allait, il est vrai, tenter un ernier effort et protester par une déclaration solennelle contre cette mancipation des principautés. Ce fut l'objet de la circulaire du ninistre des affaires étrangères, Reschid Pacha, du 21 septembre 873, adressée aux grandes puissances. Cette circulaire, invoquant 'art. 8 de la Convention du 19 août 1858, contestait aux Roumains e droit de traiter directement avec les autres États. Le ministre res- ectif roumain, B. Boeresco, y répondit par sa circulaire du 2/14 ovembre 1873 adressée aux agents des principautés à l'étranger[1], ans laquelle il faisait un résumé succinct et clair de tous les argu- ients juridiques et historiques en faveur de l'autonomie de son ays.

L'effet de cette politique énergique et courageuse ne tarda pas à se ire sentir et le 9/21 octobre de l'année suivante, la Russie, l'Autri- he et la Prusse par les instructions adressées à leurs représentants Constantinople se prononcèrent en faveur des justes revendications es principautés. La Russie, dès 1869, avons-nous vu, y avait fait roit, l'Autriche en fit autant en 1875 par le traité précité du 22 juin, qui était la consécration de l'autonomie des principautés, dont il ssurait ainsi l'exercice pour l'avenir[2] ». Son importance était d'autant lus grande qu'à la différence du traité précédent il fut sanctionné par s chambres roumaines. L'Allemagne enfin suivit deux ans plus tard exemple de l'Autriche en concluant le 14 novembre 1877 une con- ention de commerce directement avec la Roumanie dont l'indé- endance d'ailleurs avait été solennellement proclamée par le par- ment dès le 10/22 mai de la même année. Le 11/16 avril précédent ı Russie, dans la convention pour le passage des troupes russes par territoire roumain, avait d'ailleurs de nouveau expressément

1. *Ibid.*, p. 377.
2. Discours du 27 juin du ministre des Affaires étrangères. Le résumé de on exposé de motifs se trouve dans les *Notes sur la vie du roi Charles*, I, 230.

reconnu « les droits politiques de l'État roumain tels qu'ils résultent des lois intérieures et traités existants ».

C'est avec ces droits acquis, c'est-à-dire avec son indépendance couronnée par la victoire, que la Roumanie se présentait au congrès de Berlin. L'imposant aréopage européen n'avait donc plus qu'à ratifier solennellement ce qui partiellement déjà et publiquement avait été consacré. Comment supposer que le congrès, où étaient représentées la Russie, l'Autriche et l'Allemagne, qui bien avant déjà avaient formellement reconnu l'autonomie roumaine, pouvait, en employant les termes propres de « droits acquis », avoir en vue autre chose que le droit acquis, au moment où il se réunissait et qui se résumait dans l'émancipation complète des principautés, le dernier motif même d'un lien avec la Porte, la question du tribut étant définitivement tranché [1]? Il suffit d'ailleurs pour saisir l'intention évidente des rédacteurs du traité à cet égard, de faire un simple rapprochement entre l'art. 49 et les art. 8 et 37 concernant l'un la Bulgarie, l'autre la Serbie, et dont la différence des termes intentionnellement employés saute aux yeux [2].

Ainsi l'art. 8, al. 4, dispose qu'en Bulgarie « les immunités et privilèges des sujets étrangers ainsi que les droits de juridiction et de protection consulaire tels qu'ils ont été établis par les capitulations et les usages, etc., et l'art. 37, al. 3, stipule qu'en Serbie « ces immunités et privilèges, etc. », tels qu'ils existent aujourd'hui, etc.

Il est donc parlé de « capitulations » pour ce qui concerne la Bulgarie. Leur application dans ce pays au moment du traité de 1878 ne faisait pas de doute. Pour la Serbie, on constate l'existence effective de ces immunités et privilèges; c'est comme un second type plus affranchi du régime d'exception. L'art. 49, enfin, relatif à la Roumanie, emploie l'expression tout à fait vague « les droits acquis », que nous pensons avoir suffisamment expliquée.

Il ne pouvait donc, de par l'évidence même de tout ce qui précède, plus être question désormais pour la Roumanie de régime capitulaire ou de conséquences en découlant, et les dernières hésitations qui avaient pu avant 1878 se produire à se sujet, selon le point de vue auquel on se plaçait, devaient tomber définitivement après cette époque.

1. Protocole X du congrès de Berlin

2. Flaischlen, *De la nature de la mission consulaire en général et spécialement de la position personnelle des consuls étrangers en Roumanie*, p. 52.

Pour ce qui a trait à « l'esprit de tolérance et de justice [1] » il avait de tout temps existé dans les mœurs des pays roumains. Le droit d'aubaine, qu'à juste raison Montesquieu et Bouteiller flétrissaient déjà en l'appelant un « droit sauvage », un « droit haineux » et qui ne prouve pas plus un « esprit de justice égale pour tous » qu'il n'honore ceux qui le pratiquèrent, ne fut à aucune époque de leur histoire connu dans les principautés roumaines. Quant à leur esprit de tolérance, il n'y a peut-être pas de pays où cet esprit ait été pratiqué avec une plus large compréhension. Sans la confondre avec la question politique de pur intérêt de conservation nationale du territoire rural qui dicta la seule mesure restrictive à l'égard des étrangers sans distinction de religion : leur incapacité d'acquérir des immeubles ruraux, sans naturalisation préalablement obtenue [2], la question de religion n'a jamais fait de difficulté en Roumanie. Elle n'y a jamais provoqué de mesures injustes ou arbitraires. Et pour ne parler que de la seule religion israélite, au moyen âge même, à cet âge cruel où pour les subtiles questions de dogme coula si inutilement le sang innocent... que l'encre plus ou moins inoffensive a fort heureusement remplacé de nos jours, les Israélites pourchassés de partout, les Israélites espagnols ou polonais notamment, pouvaient en toute sécurité s'abriter dans les pays roumains [3], où d'ailleurs catholiques et protestants, Arméniens ou Lipoveni [4], trouvaient également un asile et une hospitalité large et complète. Les sources mêmes de l'histoire sont là qui prouvent ces pratiques constituant l'un des plus beaux titres de gloire des principautés du Danube.

Voyons pour finir comment, désireuses de donner effectivement suite aux stipulations de l'art. 49 du traité de Berlin, les puissances agirent bientôt après à l'égard du jeune royaume roumain.

L'Italie, la première des signataires du grand acte de 1878, comme mue par un sentiment sympathique d'affinité de race, renonça complètement à « ces droits acquis » par sa convention consulaire du 5/17 août 1880 [5] en reconnaissant le principe de l'égalité de traite-

1. *Op. cit.*, p. 324.
2. Art. 7 de la Constitution.
3. La Valachie a été en Orient le principal asile des Juifs espagnols qui durent s'y arrêter bon gré mal gré, empêchés qu'ils étaient d'avancer plus loin vers le nord, où les plus terribles tortures les attendaient dans la sauvage Hongrie. — Bonfinius, *Rerum Hungaricae*, lib. IV, sec. 5, ed. 1581, p. 718, anno 1496, cit. Hajdeu, *Histoire de la tolérance religieuse en Roumanie*. Voir aussi Merlin, Répertoire : Juifs.
4. Secte religieuse russe orthodoxe.
5. *Moniteur officiel*, 10 mars, 26 février 1881.

ment pour les citoyens des deux pays (art. 1, al. 3), se référant pour cela à la convention de navigation et de commerce du 23 mars 1878. Dès le 17 février précédent la Suisse avait dans le même esprit signé avec la Roumanie une convention consulaire [1] et la Belgique en fit autant le 31 décembre 1880, 12 janvier 1881 [2]. Les États-Unis de l'Amérique du Nord conclurent une convention analogue le 5/17 juin [3], et l'Angleterre, qui d'ailleurs n'ayant pas eu d'intérêt à ce sujet n'avait jamais élevé de difficultés, signa une convention de commerce à Bucarest le 24 mars/5 avril 1880 [4], où se trouvent également des dispositions consulaires.

L'Autriche qui dès 1870 avait discuté un projet de convention judiciaire et consulaire [5] et qui reprit les négociations à ce sujet en 1881, finit par renoncer complètement à « ces droits acquis » par l'accord intervenu le 2/14 mai 1887 entre elle et la Roumanie. A trois reprises, en 1881, 1884 et 1887, des négociations sans succès eurent lieu avec la Turquie et la Grèce; il en fut de même avec les Pays-Bas en 1880 et 1881 [6]. Le régime consulaire avec la Russie est prévu à l'art. 12 du traité de commerce du 16 décembre 1886 [7] et stipule le traitement dont jouissent les États avec lesquels la Roumanie a conclu des conventions consulaires.

Restaient la France et l'Allemagne; bien qu'à deux reprises la première, en 1881 et en 1884, eût infructueusement entamé des négociations pour la conclusion d'une convention consulaire, et que même, quant à la dernière, une convention de ce genre avait été conclue à Berlin le 3 juin 1886, mais sans recevoir de ratification ultérieure. Pour toutes ces puissances qui n'ont pas de convention consulaire générale avec la Roumanie, le gouvernement adopte le principe d'accorder le traitement stipulé dans les actes de cette espèce passés avec les autres États.

D'ailleurs jamais de difficultés ou de contestations ne se sont élevées à cet égard. Les principes généraux contenus dans les différentes conventions que nous avons énumérées sont ceux communément admis en cette matière, tant pour ce qui regarde le statut personnel que pour ce qui concerne le statut réel. Les contestations

1. *Monit. off.*, n° 7, 11-23, janvier 1881.
2. *Monit. off.*, n° 1, 1-13 avril 1881.
3. *Monit. off.*, n° 49, 4-16 juin 1881.
4. *Monit. off.*, n° 144, 29 juin 1880.
5. Note n° 2307 de la légation I. et R. d'Autriche-Hongrie, à sa date dans le *Recueil officiel roumain* de M. T. Djuvara, p. XXV, introduction.
6. P. XXXIII, *l. c.*, Doss. n° 3, 0, I, a.
7. *Monit. off.*, 16-28 janv. 1887.

civiles ou commerciales entre un étranger et un Roumain sont toujours jugées par les tribunaux locaux, et en cas de faillite d'un commerçant étranger, la banqueroute est déclarée et rejetée par les autorités locales, sauf l'exception accordée à l'autorité consulaire dont le failli se réclame d'assister à l'inventaire de sa fortune, etc. [1]. Voilà très brièvement ce qui en est en Roumanie de la juridiction exceptionnelle attribuée aux consuls pour la protection des étrangers.

Les actes précités démontrent, semble-t-il, pleinement et suffisamment que non seulement il ne peut plus y être question de régime capitulaire à l'heure actuelle, mais que depuis longtemps déjà, comme nous l'avons vu, rien ne s'opposait plus à ce que l'Europe y supprimât enfin ce régime d'exception, qui n'y a d'ailleurs fonctionné qu'illégitimement et à l'encontre des droits formellement stipulés, et qui avait vécu déjà, en fait comme en droit, avant même la date de 1878.

MICHEL B. BOERESCO.

1. Voir, pour l'analyse détaillée de ces principes, Djuvara, *l. c.*, p. XXVII et suiv.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Jacques Flach. — *L'origine historique de l'habitation et des lieux habités en France*. L. Larose, 1 vol. gr. in-8°, 100 p.; 1899. — Le Comité des travaux historiques a entrepris une vaste enquête sur « les conditions de l'habitation en France ». Fidèle à son caractère il a jugé utile de faire précéder les résultats de l'observation contemporaine par une étude historique. Il a demandé cette étude à un de ses membres, M. Jacques Flach, savant professeur du Collège de France et de l'École des Sciences politiques.

M. Jacques Flach se défend d'avoir voulu tracer un tableau achevé de ce qu'a été l'habitation française aux diverses époques de notre histoire, indiquer d'une manière complète « les causes profondes qui, en une foule de points et de lieux, l'ont marquée d'une empreinte indélébile ». Il n'a voulu, dit-il, « qu'esquisser le plan et le contour » de cette œuvre immense, « évoquer dans l'esprit des travailleurs une vision plus claire du passé, coordonner leurs efforts communs trop souvent isolés, pour asseoir sur des bases solides et durables l'histoire de l'habitat en France ». Ce faisant il a fait, dans cette courte étude, œuvre magistrale dans sa simplicité. Les érudits de province qui consacrent les heures de loisir que leur laisse leur vie tranquille et calme à la reconstitution de l'histoire du petit coin de la patrie où ils vivent, lui sauront assurément gré du programme qu'il leur a tracé pour les guider dans leurs recherches.

Après une critique des théories scientifiques sur l'origine de l'habitation en France, M. Jacques Flach examine successivement l'état des villes et des campagnes à l'époque celtique et à l'époque gréco-romaine; la concentration et la dispersion des demeures jusqu'au xe siècle; les destinées des lieux habités sous le régime seigneurial : naissance de villes et de bourgs autour des châteaux forts et des couvents, fondation de villages et de villes. Du xe au xiiie siècle, sans disparaître complètement, les demeures isolées étaient cependant devenues beaucoup plus rares; la nécessité du groupement, dans l'état d'insécurité de ces époques troublées, s'imposait alors comme une loi inéluctable. Mais, devant l'extension de l'autorité royale et de la sécurité nouvelle qui en est le résultat, une tranquillité relative renaît et à la fin du xiiie siècle, des habitations isolées commencent à s'élever sur le territoire. La guerre de Cent Ans amène un recul considérable dans le progrès de l'habitat : les paysans fuient les villes ouvertes, dans l'impossibilité de résister aux flots dévastateurs; la population va de nouveau s'abriter derrière les fossés et les remparts des villes fortes. Puis, avec le retour de la paix, de nouveau la dispersion se reproduit. « Avec le progrès de l'autorité royale, de l'ordre public, de l'art militaire, la physionomie de

pays change, l'habitation se transforme... Au donjon féodal succède la maison de plaisance; à la maison forte, la maison de campagne ou de ville; au village et à la ferme fortifiés, la ferme et le village ouverts. » Enfin, avec la Révolution française s'ouvre pour l'habitat une ère nouvelle. Les villes débordent hors de leurs vieilles enceintes, leur population augmente avec une rapidité de plus en plus grande, en même temps que dans les campagnes, les progrès économiques développent la richesse, et que la sécurité publique ne faisant plus de la concentration une loi permet aux maisons de s'y disperser, tandis qu'elles se serrent de plus en plus dans les agglomérations urbaines. C'est à cette époque de notre histoire que s'arrête l'étude de M. J. Flach.

A. V.

Christian Schefer. — *Bernadotte roi* (*1810-1818-1844*). — Paris, Alcan, 1 vol. in-8°, 1899. — Le travail de M. Schefer est sérieusement étudié et présenté sous une forme élégante. On trouve dans chaque page la réflexion, la verve et l'éclat qui font les œuvres fortes. Hier, nous tenions l'auteur pour un aimable camarade à la parole alerte et aux vues attrayantes et judicieuses, pour un maître distingué que quelques années seulement de pratique ont mis en bonne place dans notre École, parce qu'il a le professorat dans le sang et qu'il enseigne comme d'autres parlent ou écrivent, du premier jet et tout naturellement. Aujourd'hui nous le trouvons historien de vocation, comme il était professeur.

Un historien de race se reconnaît à ce qu'il ose aborder les sujets complexes, à ce qu'il en scrute toutes les difficultés, à ce qu'il recherche la raison des faits au delà des faits et le ressort de l'action des hommes dans leur nature intime, à ce qu'il traverse, sans s'y arrêter, la région banale des causes possibles, qui font aux esprits médiocres de faciles certitudes, pour atteindre les sources lointaines, profondes et troubles qui, sous les doutes accumulés, recèlent la vérité.

L'historien de race ignore l'outrecuidance naïve qui, à chaque fait, trouve sans peine une raison; il ne se complaît jamais au travail machinal qui juxtapose les faits sans chercher leurs causes; il sait que le doute motivé et sagement limité à quelques points vaut mieux que le doute béat et insouciant, et porte déjà en lui quelque lumière; il comprend qu'une vérité relative est encore meilleure; il est convaincu que la vérité absolue est très loin au delà, le plus souvent hors de nos prises, et que le plus sûr moyen de l'atteindre est de ne la point poursuivre trop âprement, et surtout de ne pas le dire.

L'historien de race sait écrire clairement ce qu'il conçoit et adapter son style au sujet comme il mesure son effort à l'ampleur de la question qu'il traite. Il met à tout ce qu'il fait une marque particulière, et, la tâche accomplie, il peut toujours se dire que si un autre eût peut-être fait mieux, lui, du moins, a fait quelque chose que l'autre n'eût pas conçu de la même façon. Si l'œuvre a des défauts, qui sont ceux de l'auteur, elle a des qualités qui sont aussi bien à lui; il a la supérieure satisfaction de composer des œuvres personnelles, qui peuvent se passer de sa signature, parce qu'on y retrouve sa méthode et son esprit à chaque ligne.

Décrire un homme, le situer dans son milieu, le suivre dans ses successives transformations, et ne le lâcher qu'après l'avoir, en dernière analyse, évalué, soupesé et jugé, c'est, je crois, des tâches de l'histoire, la plus rude. L'homme se débat sous l'étreinte, change d'attitude avec les circonstances, de face avec les années, et, parfois sans malice, le plus souvent avec une suprême adresse, joue un rôle et s'interpose sans cesse entre l'auteur et la vérité.

La tâche est plus difficile encore quand il s'agit d'un Gascon, héritier de la faconde paternelle, péroreur par tempérament, et grandiloquent sans répit, car il parle à des gens du Nord, qui volontiers se taisent et prêtent l'oreille, et qui, cette fois, écoutent d'autant plus docilement qu'ils sont les fidèles sujets de l'orateur, car il est le Roi. Le spectacle n'est, certes, pas banal, de ce prince d'occasion, grand sabreur, bavard infatigable et hâbleur à souhait, agité et colère, mais débonnaire dans le fond, au demeurant assez médiocre esprit, tout en façade, soutenu seulement par une certaine finasserie naturelle et tout juste la somme de bon sens délivrée à la moyenne des humains, qui s'en va chez un peuple pacifique, taciturne, placide, et qui, du premier coup, charme le roi régnant, conquiert les ministres, flatte la foule, s'installe, se carre, sourit, parle et s'impose par le prestige de sa gloire militaire, la bonne grâce de son geste et la véhémence persuasive de ses discours. — Entre le prince et le peuple, les contrastes sont si grands qu'ils frappent au premier abord et saisissent tout entier le lecteur, qui ne voit plus qu'eux. L'auteur aussi les a bien sentis et les note avec une complaisance visible. C'est pour lui, comme pour nous, un sujet constant d'étonnement, une mine inépuisable d'observations où se complaît sa faculté très remarquable d'analyse et la souplesse de son talent.

Bernadotte, roi de Suède, cela évoque dans nos esprits deux ou trois images : un maréchal envoyé là-bas pour régner, traître à Napoléon en 1813, oublié par la suite dans le Nord et, fait unique, mort sur le trône. Autant d'idées ou fausses ou incomplètes, que l'auteur du présent ouvrage redresse. — Bernadotte fut appelé en Suède par le vœu des populations; il suivit, en 1813, la politique que lui dictait l'intérêt de son peuple; il joua, après son avènement au trône, un fort beau rôle de souverain. C'est dans ce rôle que M. Schefer étudie Charles-Jean. Il le fait avec une attention soutenue et un rare bonheur d'expression. Les biographies de ce genre sont dangereuses à traiter. L'auteur prend vite en affection son sujet qui devient le compagnon intime de ses pensées, et un combat courtois s'engage entre l'historien et l'historiographié. La personnalité la plus forte l'emporte : le sujet devient une marionnette qui n'a de vie et d'idées que ce que l'auteur lui donne, ou l'auteur s'absorbe dans la contemplation de son héros et tombe dans le panégyrique.

Ce n'est point le cas ici et je ne serais pas éloigné de voir le caractère le plus frappant de l'œuvre dans l'aisance avec laquelle M. Schefer considère son personnage, et dans la parfaite indépendance de son jugement. Certes, l'homme lui plaît, et il en dessine le caractère avec un plaisir évident, mais c'est de l'observation très sagace et pas du tout de l'admiration complaisante. La langue est limpide, le récit coule de source et il faut être initié aux difficultés grandes des études psychologiques de ce genre pour

deviner, sous la narration facile et dans l'arrangement élégant des anecdotes, le travail consciencieux et les recherches souvent pénibles, mais toujours fécondes, de l'historien.

Heureux début, qui nous promet d'autres et nombreuses œuvres. Elles seront plus imposantes sans doute et dénoteront peut-être un talent plus mûri. Elles n'auront sûrement pas la verdeur juvénile de ce premier ouvrage, tout plein, pour son auteur comme pour nous, du charme des choses jeunes et des troublantes promesses de l'avenir.

M. CAUDEL.

Pierre Mille. — *Au Congo belge* (avec une carte en couleur hors texte, des notes et des documents sur le Congo français); préface de M. PAUL BOURDE. A. Colin et Cie, 1 vol. in-8°, 308 p.; 1899. — M. P. Mille a été invité par la Compagnie du chemin de fer du Congo à aller assister à l'inauguration de la ligne de Matadi à Léopoldville, qui, annihilant l'obstacle naturel des rapides, va permettre l'exploitation du bassin du Congo, en mettant en communication directe et rapide le cours supérieur de ce fleuve avec son cours inférieur et l'Océan. Au cours de son voyage, M. M. a envoyé au *Temps* des lettres qui avaient attiré l'attention des lecteurs de ce journal. C'est cette correspondance qu'il vient de réunir en volume, et dont l'ensemble forme un ouvrage des plus intéressants.

Amené par les circonstances sur le territoire de l'État Indépendant, cet immense domaine sur lequel règne, sans rencontrer de bornes à sa puissance, le souverain constitutionnel de la Belgique, l'occasion était bonne pour essayer de se rendre compte des résultats de cette œuvre encore toute récente, et pour se former un jugement sur les méthodes employées pour la réaliser. M. M., qui sait voyager, n'y a pas manqué. « Administré comme une affaire qui doit le plus vite possible se suffire à elle-même », l'État de Congo n'a pas vu se développer chez lui le fonctionnarisme à outrance qui fleurit si bien dans nos pays d'Europe. Ce n'est cependant pas l'initiative individuelle qui a contribué à son développement; celle-ci s'y rencontre peu, et son champ d'action n'y est encore qu'insuffisamment préparé. Ce qu'on y trouve, c'est une initiative d'État, et une initiative collective, sous la forme de grandes compagnies anonymes. Mais ici, l'initiative d'État n'a pas été stérilisante : le propriétaire a demandé à ses agents de déployer pour l'œuvre à laquelle il les employait toute leur intelligence et toute leur activité, et, sous la direction du major Thys, ceux-ci n'ont pas marchandé leurs efforts. D'ailleurs, grâce à l'autorité despotique du chef, chacun a été employé, sans souci de règlements ou de précédents, au travail pour lequel il se révélait le plus apte. L'unique souci de retirer le plus promptement possible les plus gros bénéfices réalisables, eût pu compromettre le succès définitif. Mais le propriétaire n'a pas oublié qu'il était roi et il a su, intelligemment et noblement, consacrer la plus grosse partie de ses bénéfices à grossir sa mise. C'est en grande partie à la judicieuse utilisation de son autorité despotique que l'État du Congo, qui n'est pas une colonie belge, a dû cependant de devenir pour les Belges « la meilleure des colonies ».

Le voyageur a jeté en passant un coup d'œil sur le Congo français; la comparaison de celui-ci avec son voisin est, malheureusement, tout à l'avantage de ce dernier : Brazzaville est le meilleur port du Pool, mais c'est un port qui n'a ni aménagement ni bateaux, et notre autorité s'arrête à la portée des fusils de nos postes. Et cependant, ce ne sont pas les hommes d'action qui nous manquent. Mais, comme le dit fort bien M. M., « si l'initiative individuelle est, dans notre pays, admirable, l'initiative collective et le sens pratique de l'utilisation de l'effort font défaut ». Et la mise en valeur des colonies tropicales ne peut être que l'œuvre de l'initiative collective.

A. V.

E. Denis, chargé de cours à la Sorbonne. — *L'Allemagne, 1810-1852*. Paris, May, 1 vol. in-8°, 1898. — La Bibliothèque d'histoire illustrée, publiée sous la direction de MM. J. Zeller et Vast, s'est enrichie d'un volume de grand intérêt. M. E. Denis avait déjà publié un ouvrage sur l'Allemagne de 1789 à 1810; il continue son étude en la poussant jusqu'au lendemain de la Révolution de février.

Son ouvrage s'étend sur trois périodes bien distinctes. La première, de 1810 à 1815, époque de tourmente et de tempête, marque pour l'Allemagne la lutte dernière contre les armées de Napoléon et la victoire définitive. En 1810, « une sorte de silence atterré régnait, à peine troublé par les flatteries geignardes des princes de la Confédération, qui sollicitaient une gratification supplémentaire, ou les rimeurs faméliques qui chantaient la main de l'Empereur, cette main divine qui apprend aux Allemands à être unis ». En cinq ans, tout est changé, et l'Allemagne, délivrée de l'oppression étrangère, tente de se réorganiser au Congrès de Vienne, mais pour n'aboutir qu'à assurer l'hégémonie autrichienne.

La période de 1815 à 1848 est en apparence terne et stérile; il ne faut pas s'y méprendre, c'est une époque de féconde préparation. Sous l'influence des penseurs, des poètes, des érudits, l'idée de l'unité allemande ne cesse de grandir. Les uns, avec Hegel, constituent l'État moderne ; les autres, Ruckert. Uhland, chantent la vieille Allemagne; les derniers, les frères Grimm, Gervinus, Ranke, la reconstituent par leurs fouilles patientes dans le passé. Ce travail commun de pensée est étudié avec grand soin par M. Denis; c'est peut-être la partie la plus intéressante de son volume. M. Lévy Brühl, dans son *Allemagne depuis Leibniz*, s'était déjà livré à pareille analyse, mais en s'attachant surtout à l'étude des philosophes; moins profond, M. Denis est plus étendu, recherchant l'influence des hommes de lettres, des peintres et des musiciens; il fait comprendre avec une parfaite clarté combien à cette époque la vie des poètes, des savants et des artistes est intimement liée à la vie de la nation, et quelle a été leur influence sur les destinées de l'Allemagne. A mesure que s'accroît l'université de Berlin, et que se développe le mouvement des lettres, des arts et de la pensée dans cette ville, elle tend à devenir la capitale allemande. La Prusse, mise au second plan par les traités de Vienne, joue un coup de maître en réalisant le Zollverein qui met l'Autriche, au point de vue économique, en dehors des États allemands.

La Révolution de 1848 éclate soudain et « les instincts d'indépendance se

déchainent avec une exubérance foudroyante ». Les succès des libéraux passent leurs espérances : un Parlement allemand se réunit à Francfort; Prévost-Paradol a raconté ses péripéties et son lamentable échec. Frédéric-Guillaume IV ne veut accepter la couronne que des princes, et il refuse la proposition des délégués. Avec le prince de Schwarzenberg, l'Autriche reprend le premier rang en Allemagne.

Le volume s'arrête à la veille d'Olmütz : il faut espérer que M. Denis continuera son œuvre et dans un troisième tome étudiera la dernière période de l'Allemagne contemporaine. Son ouvrage, où l'on peut regretter certains jugements (pourquoi tant de sévérité sur l'activité de Talleyrand à Vienne, sur l'œuvre de Schwarzenberg?), jette une lumière pénétrante sur une époque de la vie allemande qui a été longtemps mal connue en France. De nombreux portraits et fac-similés de gravures du temps ajoutent à l'intérêt du texte.

PAUL MATTER.

Paul de Rousiers. — *Les industries monopolisées (trusts) aux États-Unis.* Paris, Armand Colin et Cie, 1898; 1 vol. in-18, 339 p. — Le régime moderne de l'industrie, avec le développement de plus en plus grand de l'outillage, parait à première vue devoir conduire fatalement à la monopolisation. De cette tendance, les uns, des socialistes, par exemple, se sont réjouis, y voyant une étape nouvelle et nécessaire devant faciliter le passage de la société capitaliste actuelle à la société socialiste. Si la tendance à la concentration industrielle doit se poursuivre et aller en s'accentuant constamment, la tâche de l'État sera singulièrement facilitée le jour où il se décidera enfin à prendre la direction de la vie économique du pays : le passage si redouté de la propriété individuelle à la propriété collective, par la nationalisation des moyens de production sera ainsi grandement facilité. D'autres, au contraire, se sont effrayés de ce mouvement qui tendrait à annihiler de plus en plus la concurrence, et conduirait finalement à mettre entre les mains de quelques tyrans industriels toutes les forces vives du pays : la liberté industrielle aurait pour aboutissement une servitude nouvelle plus dure et plus horrible que l'esclavage.

Mais ce mouvement de concentration est-il fatal et général? Cette question primordiale, qui a été résolue en général par trop hâtivement, M. de Rousiers a entrepris d'y répondre et de rechercher dans l'étude directe des faits ce qu'il pouvait y avoir de naturel et d'artificiel dans ces phénomènes de concentration industrielle. Il a pris pour objet de cette enquête l'industrie américaine. Nulle part, en effet, les *trusts* n'ont eu plus belle floraison qu'aux États-Unis; dans aucun pays ils n'ont donné lieu à d'aussi vives discussions. Procédant avec une méthode rigoureuse et vraiment scientifique, avec beaucoup d'habileté aussi, M. de Rousiers a cherché dans chacune des tentatives de monopolisation qui ont le plus fait parler d'elles quelles ont été leurs causes de réussite, ou leurs causes d'insuccès. Il a étudié ainsi successivement le trust du pétrole, les tentatives de trusts relatives à l'anthracite, les trusts du sucre, de l'acier, du whiskey, du cordage. Les conclusions auxquelles l'ont conduit son étude sont rassurantes pour les partisans de la liberté. « Les trusts ne sont pas, — ainsi qu'on l'a parfois

prétendu, — le résultat des seules forces économiques naturelles : des éléments artificiels sont nécessaires à leur formation. » Le trust du pétrole auquel se prêtent, particulièrement pour la raffinerie, les conditions industrielles, a dû sa naissance à la connivence des chemins de fer, qui leur a permis de réaliser le monopole du transport. Le trust du sucre, le légendaire *sugar trust*, limité d'ailleurs à la raffinerie, doit son existence sans doute à des conditions de concentrations normales, mais la législation douanière est pour lui une arme nécessaire et c'est cette législation qui a le plus favorisé le développement des combinaisons industrielles aux États-Unis.

Effrayés du danger économique et surtout du danger politique des *trusts*, grâce à la puissance financière que leur constitution donnait à leurs membres, les Américains se sont efforcés de les combattre, et cette lutte a donné naissance à toute une législation spéciale : les *anti-trusts laws*. L'expérience a prouvé qu'ils avaient fait fausse route : en s'en prenant aux forces économiques qui poussent à la concentration industrielle, ils ont simplement créé des entraves dont a pâti le public.

Le vrai remède ne peut être trouvé que dans la limitation du nombre et de la force des éléments artificiels nécessaires à leur constitution.

A. V.

Luigi Cossa, professeur à l'Université de Pavie. — *Premiers éléments de la science des finances*. Paris, V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-18, 240 pp., 1899. — Il y a peu de temps, M. A. Deschamps nous donnait une traduction française de l'*Histoire des Doctrines économiques* de M. Luigi Cossa, dont l'œuvre rencontrera certainement le même accueil en France que celui, très mérité, qu'elle a reçu en Italie. Les *Premiers éléments de la science des finances* du savant professeur viennent à leur tour d'être traduits par M. Alfred Bonnet. Ce petit ouvrage, classique en Italie, et qui a vu déjà de nombreuses traductions, en anglais, allemand, suédois, polonais, espagnol, japonais, avait été également traduit en français, en 1896, par M. Henri Saint-Marc, mais il avait été rapidement épuisé en librairie, et la nouvelle édition sera assurément bien accueillie.

L'ouvrage est divisé en quatre sections. Dans la première, très courte, l'auteur résume les notions préliminaires du sujet : la nature de la science des finances et ses limites, ses sources, ses divisions, et donne un court aperçu historique sur son développement. La seconde section traite des dépenses publiques, la troisième des recettes publiques, et la dernière des rapports entre les recettes et les dépenses publiques. L'auteur a eu la bonne précaution de faire suivre chaque chapitre d'une bibliographie étendue relative au sujet traité. M. Cossa, malgré sa brièveté forcée, demeure clair, grâce à un grand souci de la classification et de l'emploi du terme exact pour chaque chose. C'est en somme un bon résumé de la science des finances, auquel nous ne voyons guère à reprocher que d'être un peu trop substantiel pour de simples commençants.

V. A.

Sound Currency. Publication bi-mensuelle du *Sound Currency committee of the Reform club* (New-York, U. S. A.). 1898, 5e année. — Le *committee on sound Currency*, fondé à New-York, sous les auspices du *Reform Club*, pour répandre dans la population américaine les principes de la « saine monnaie », et lutter contre l'ascendant pris par les silverites, et en général les partisans de la « *fiat-money* », vient de publier son cinquième rapport annuel, pour 1898. Le Comité a publié depuis sa création une collection des plus intéressants de *tracts* et brochures, de 12 à 30 pages, dus aux spécialistes les plus renommés dans la question monétaire, et les a répandus à profusion dans le public. Cet ensemble de pamphlets constitue une histoire documentée des plus complètes des expériences monétaires, volontaires ou involontaires, des principaux pays. En 1898, il a publié 24 pamphlets de ce genre, la plupart ont été tirés à 10,000 exemplaires, et quelques-uns, jusqu'à 20,000. Parmi eux, figurent le rapport de la Commission monétaire d'Indianopolis; une étude par C. S. Fairchild, président du Comité, sur cette Commission et son œuvre; un exposé de la Banque impériale d'Allemagne, par L. Carroll Root, une étude de Byron W. Holt sur les rapports entre le taux d'intérêt et l'appréciation, etc. Les dépenses du Comité se sont élevées pour l'année écoulée à près de 60,000 francs, couverts par des souscriptions volontaires au nombre de 292. C'est, de la part des souscripteurs, de l'argent bien dépensé et un service utile rendu au pays : leur exemple mérite d'être suivi partout.

Le Comité a adopté une plate-forme demandant l'adoption sans équivoque par les États-Unis de l'étalon d'or, et le retrait de toute monnaie fiduciaire gouvernementale, c'est-à-dire des *greenbacks*, restes des difficultés financières de la guerre de sécession, et des *treasury-notes*, restes de la législation silverite récente. Il se propose de continuer dans ce sens son œuvre, très efficace d'ailleurs, d'éducation populaire.

Arthur Raffalovich, correspondant de l'Institut. — *Le marché financier en 1898-1899.* Guillaumin et Cie, 1 vol. in-8°, 750 p.; 1899. — La huitième année du « Marché financier » que publie M. Arthur Raffalovich, avec la collaboration de quelques personnes très au courant des questions économiques et financières, vient de paraître. Dans une introduction des plus intéressantes, M. Arthur Raffalovich a résumé les événements de l'année écoulée, et réuni en un tableau général les faits politiques et économiques les plus importants, qui sont ensuite repris en détail dans les chapitres consacrés aux principaux pays : France, Angleterre, Allemagne, Russie, États-Unis, Autriche, Belgique, Suisse, Espagne, Italie. Comme de coutume, un chapitre spécial est consacré aux questions monétaires.

Jean Heimweh. — *Allemagne, France, Alsace-Lorraine.* A. Colin et Cie, 1 vol., 47 p.; 1899. — A la collection des « Questions du temps présent », que publie la librairie A. Colin et Cie, vient de s'ajouter une nouvelle brochure. Jean Heimweh, qui adore l'Alsace, et qui a plusieurs fois déjà, dans

cette même collection (*L'Alsace-Lorraine et la paix*; — *La parole soit à l'Alsace-Lorraine*; etc.), appelé l'attention du public français sur la situation faite par les vainqueurs aux populations vaincues, a cru le moment opportun de reprendre une fois encore sa noble campagne. La conférence de La Haye a fait renaître des espoirs de paix. La France s'y est fait représenter; mais il y a une question qu'elle ne peut oublier, la question d'Alsace-Lorraine, et celle-ci forme le principal obstacle à la pacification de l'Europe. Les intéressés paraissent cependant de moins en moins disposés à résoudre cette question par les armes. Ne serait-il donc pas de bonne politique de chercher de bonne foi et avec le sincère désir d'aboutir, une solution amiable qui satisfasse à la fois les vœux des Alsaciens-Lorrains, les exigences des Allemands, et les desiderata des Français?

Revue de morale sociale; directeur : M. Louis Bridel, professeur à la Faculté de droit de Genève. Parait tous les trois mois, en livraisons de 128 p.; 10 francs par an. V. Giard et C. Brière, Paris, éditeurs pour la France. — Nous sommes heureux d'annoncer à nos lecteurs la naissance d'une nouvelle revue publiée à Genève sous le titre de *Revue de morale sociale*. Nous ne pouvons mieux faire, pour indiquer son but, que de reproduire les lignes suivantes, extraites du programme rédigé par les fondateurs : « A la fois scientifique et réformiste, cette Revue aura pour objet : d'une part, l'étude approfondie de tout ce qui concerne les relations morales et sociales entre les sexes; d'autre part, la recherche des meilleures solutions à faire prévaloir dans la pratique et leur énoncé aussi clair et précis que possible.

« Des groupements divers surgissant toujours plus nombreux pour des réformes dans ce domaine, notre ambition serait de créer, en dehors de tout esprit sectaire, un centre de ralliement à tant d'efforts actuellement épars.

« Les pages de ce recueil seront ouvertes aux opinions philosophiques, religieuses, économiques et politiques les plus divergentes, chacun devant être libre de combattre sous son drapeau, pourvu qu'il participe à la croisade. »

Nous souhaitons bonne chance et longue vie à notre nouveau confrère, qui compte parmi les membres du groupe d'initiative nombre de personnages connus par leurs travaux, dont la collaboration sera pour elle une cause très grande de succès.

Ouvrages envoyés à la Rédaction.

EUGÈNE AUBIN. — *Les Anglais aux Indes et en Égypte.* Armand Colin et Cie, 1 vol. in-18, 290 pp., 1899.

LORENZO MICHELANGELO BILLIA. — *Perché il dazio sul grano?* Milano, Frat. Bocca, 1 broch., 19 pp., 1899.

E. CHAMOIN. — *Revision des lois constitutionnelles.* Librairie de la *Revue socialiste*, 1 broch., 70 pp., 1899.

JACQUES FLACH, professeur au Collège de France et à l'Ecole libre des sciences politiques. — *L'origine historique de l'habitation et des lieux habités en France.* L. Larose, 1 vol. gr. in-8, 100 pp., 1899.

JEAN HEIMWEH. — *Allemagne, France, Alsace-Lorraine.* (Questions du temps présent.) A. Colin et Cie, 1 br., 47 pp., 1898.

P. HUBERT-VALLEROUX. — *Les associations ouvrières et les associations patronales.* Gauthier-Villars, 1 vol. in-8, 361 pp., 1899.

BARON HULOT (secrétaire général de la commission centrale de la Société de géographie). — *Les progrès de la géographie pendant l'année 1898.* (Extrait du Bulletin de la Société de géographie, 1er trim. 1899).

N. KARÉIEW, professeur d'histoire à l'Université de Saint-Pétersbourg. — *Les paysans et la question paysanne en France dans le dernier quart du XVIIIe siècle.* Traduit du russe par Mlle C.-W. Woynarowska. V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-8, 630 pp., 1899.

F.-W. LAWRENCE, M. A. fellow of Trinity college, Cambridge. — *Local variations in wages.* (Studies in economics and political science, edited by W. A. S. Hewins, M. A.) London; Longmans, Green and Co, 1 vol. gr. in-8, 85 pp., 1899.

GEORGES LEGRAND. — *Le régime successoral.* A. Pedone, 1 vol. in-18, 196 pp., 1899.

Mis DE LA MAZELIÈRE. — *Essai sur l'histoire du Japon* (ouvrage orné de 19 gravures et d'une carte). E. Plon et Cie, 1 vol. in-18, 308 pp., 1899.

PIERRE MILLE. — *Au Congo belge,* avec une préface de M. Paul Bourde. Armand Colin et Cie, 1 vol. in-18, 308 pp., 1899.

LOUIS POINSSOT. — *Voyage de J.-B. Louis Jacques Rousseau de Bagdad à Alep* (1808), publié d'après le manuscrit inédit de l'auteur. J. André, 1 broch. in-18, 168 pp., 1899.

ARTHUR RAFFALOVICH. — *Le marché financier en 1898-1899.* Guillaumin et Cie, 1 vol. in-8, 750 pp., 1899.

GEORGES SALLES. — *L'institution des Consulats,* son origine, son développement au moyen âge chez les différents peuples. Ernest Leroux, 1 vol. in-8, 104 pp., 1899.

COMMANDANT TOUTÉE. — *Du Dahomé au Sahara* (La nature et l'homme). A. Colin et Cie, 1 vol. in-18, 272 pp., 1899.

ELIE TURQUEY. — *Les octrois municipaux.* V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-8, 410 p., 1899.

Dr PAUL WEISENGRÜN. — *Das Ende des Marxismus.* Leipzig; Otto Wigand, 1 br. in-8, 80 pp., 1899.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Voir la table des abréviations à la dernière page.
La lettre qui suit l'abréviation du titre de la Revue est la première lettre du mois de la date de la publication.

HISTOIRE, DIPLOMATIE, POLITIQUE.

Angleterre (la Renaissance catholique en — au XIXe siècle) (Thureau Dangin). C. 25 M. 10 J.

Austria (in) e in Ungheria durante la crisi. RPL. J.

Autriche-Hongrie (la fin de la crise en). RB. J.

Bismarck et la transformation de l'Allemagne. E. M.-J.

Bismarck-historiographie (Hans Delbrüch). PJ. J.

Bonaparte (Les) en Suisse. Le roi Joseph à Prangins, 1814-1815 (Eug. de Bredé). BV. J.

Bourbons (Les) en Pologne (A. Wodzinski). NR. 1er J.

Bourgogne (la duchesse de — à la cour) (Cte d'Haussonville). RM. 15 M.

M. Buffet (le duc de Broglie). G. 25 M.-10 J.

Canadian enigma (some light on the). F. J.

China and the powers (Lord Ch. Beresford). NAR. M.

Christine von Suede (Dr E. Daniels). PJ. J.

Congrès de Vienne et la politique de Talleyrand (Albert Pingaud). RH. M.-J.

Consulats (un document inédit sur les) (Cte Remacle). RM. 1er M. 1er J.

Cuba (l'insurrection de — et son affranchissement) (Ch. Laroche). RB. M.

Cuba (condition and needs in). NAR. M.

Egypt and Soudan (England in) (Chaillé Long). NAR. M.

Egypt after Ondurman (J. Lowry Whittle). FR. J.

England (The church of — as by law established). NG. M.

England (an imperial telegraph system). NG. J.

England (the crisis in the church of) (P.-A. Channing). F. J.

États-Unis et leur évolution militaire. (G. d'Orcet). RB. M.

États-Unis (Work of the joint high commission) (a canadian liberal). NAR. M.

Finland and the tsar (prof. Ed. Westermarck). CR. M.

Finland and the tsar (R. Nisbel Bain). FR. M.

France (la franc-maçonnerie en) (X.). RM. 1er M.

Germany as a naval power. NG. M.

Imperialism (The pearny side of) (R. Wallace). CR. J.

Inter-oceanic canal (problems of). PSQ. J.

Marine militaire (notre) et M. Lockroy. (Ct. Chassériau). NR. 1er J.

Napoléon III général en chef (E. Ollivier). RDM. M.-J.

Napoléon III et le désarmement (A. Pingaud). RP. 15 M.

Nicaragua canal (Th. B. Reed). NAR. M.

Parnell and Ireland (D. Cantney). WL. J.

Républicains (les — au pouvoir); bilan d'un régime (X.). G. 25 J.

Révolution de février (après la) (De Barante). RP. 15 M., 1er J.

Richelieu rebelle (G. Hanotaux). RH. 1-15 J.

Russia's great naval enterprise (S.). FR. J.

Souvenirs politiques (de Marcère). NR. 1er M.

Suisse (les partis et la démocratie en) (E. Mottiez). NR. 10 M.

Talleyrand (la politique de — au Congrès de Vienne) (A. Pingaud). RH. M.-J.

Terre-Neuve (la question de) (Marchanville). RIP. M.-A.

United States (imperialism in) (Goldwin Smith). CR. M.

United States (Jeffersonian principles) (W.-J. Bryan). NAR. J.
Université (l') de Messine (Hugueniot). RI. 15 M.

LÉGISLATION, DROIT PUBLIC ET PRIVÉ.

Belgique (le suffrage universel en) (A. Munck). Ref.S. 1er M.
Civil service (imperalism and the). PSQ. J.
Conference (the approsaching — la Haye) (L. Courtney). CR. M.
Conférence de la Haye (G. de Molinari). JE. M.
Conférence de la Haye. RS. J.
Croix rouge maritime et la conférence de la Haye (Mis de Vogüé). G. 10 M.
Démocratie (l'association dans la) (Ch. Benoist). RM. 1er J.
Droit maritime international (étude sur le) : la convention de 1856 (E. Jean). RM. M.
Extrême-Orient (les questions internationales en) (A. de Pouvourville). RIP. M.-A.
Irish county councils and home rule (Milesius). FR. M.
Party governement (the failure of) (Prof. Goldwin Smith). NG. M.
Peace conference (the) (a diplomatist at the Hague). NAR. J.
Responsabilitá ministeriale (una nuova). RPL. J.

FINANCES ET ÉCONOMIE POLITIQUE.

Allemands (le 3e congrès des syndicats). RS. J.
Angleterre (le budget en — dans ses rapports avec le pp. de la séparation des pouvoirs). PP. J.
Anti-trust legislation. E. M.
Assistance par le travail (dépôt de mendicité de Cauville). Ref.S. 16 M.
Associations ouvrières de production (H. Blancheville). REP. M.
Bernstein et le socialisme (G. Labriola). RS. J.
Bimetallism abroad. Na. 15 J.
Boissons (la réforme des — : la bière). PP. J.
Charity (abuse of public) (Bird. S. Coler). APS. J.
Chemins de fer (les), le public et l'État (L. Poinsard). So.So. M.
Commercial empire (the struggle for) (Ch.-A. Connant). F. J.
Custom-house tyranny. Na. 11 M.
England ; twenty five year's financial policy (J. Achland). FR. J.
Entwickelung (die) der Kindestablichkeit in den europaïschen Staaten) (D. P. Prinzing). JNS. M.
Espagne (plan de réorganisation des finances d'). EF. M.-J.
Foreign trade and colonial expansion (J. Schœnof). APS. M.
France (l'annuité successorale et la richesse en) (de Foville). EF. 10, 24 J.
Gold currency. Na. 1er J.
Grève (la — d'hier au Creusot) (H. Joly). C. 10 J.
Intérêt légal (l') (P. Beauregard). ME. 17 J.
Offices du travail (de Fenyvessy). APS. M.
Progrès social en France (A. Fouillée). RM. 15 J.
Railroad management in U.-S. (a new departure in). F. J.
Services publics (l'éclairage à Paris). R. 3 J.
Spanish finances. Ec. 24 J.
Syndicats (le 3e congrès des — allemands). RS. J.
Sucres (la question des) (D. Zolla). ME. M.-J.
Travail (la productivité du — et les salaires (L. Dechesne). REP. A.-M.
Trusts in Europe. F. M.
United States (the textile industry since 1890). F. M.
United States (condition and prospects of treasury). NAR. J.
United States (the industrial commission). NAR. J.
Valeurs étrangères (l'épargne française et la défense des porteurs de). PP. M.
Working day (a seventeen hours). FR. M.

GÉOGRAPHIE, VOYAGES, AFFAIRES COLONIALES.

Africa (le memoire d') del generale Baratieri e il soldato italiano. RPL. M.
Afrique (nouvelles acquisitions de la France en —; la convention franco-anglaise du 21 mars). RG. J.
Alaska and the Klondyke (prof. A. Heilprin). APS. J.
Algérie (le prolétariat juif en) (L. Durien). RS. M.
Armée coloniale; le rattachement à la guerre (Gal X.). RM. 1er M.
Budgets coloniaux. QC. 10 M.
Chine (les commerçants en — et les corporations) (M. Courant). RM. 15 J.

Chine (les bases navales en) (A.-A. Fauvel). PP. J.
Congo (l'État indépendant du) (J. Dany). G. 25 J.
Emigration aux colonies (la bourgeoisie et l') (R. P. J.-B. Piolet). Ref.S. 16 M.
Expansion coloniale contemporaine (le socialisme et l'). RS. M.
Inde (les missions catholiques françaises dans l') (L. de Lanzac de Laborie). G. 25 J.
India (religion in) (A.-M. Fairbain). CR. J.
Jeunesse (la) et les colonies. QC. 10 M.
Marchand (la mission). RP. 1er J.
Missions Blondiaux et Eysséric dans le N. O. de la côte d'Ivoire (résultats des). AG. 10 M.
Porto-Rico (the Value of) (R.-T. Hill). E. J.
Samoa (the imbroglio in). NAR. J.
Samoa (la question des iles). RP. 1er J.
Samoan crisis (the — and its causes). FR. M.
Soudan (christianity in the). GR J.
Transvaal (the) crisis; a voice from the rand. FR. J.
West-Indies (England's decadence in the). E. J.
West-Indies (the physical geography of the). APS. M.

Index des revues citées.

A. G. — Annales de Géographie.
A. P. S. — Appleton's popular science Monthly.
B. A. F. — Bulletin du Comité de l'Afrique française.
B. L. C. — Bulletin de la Société de Législation comparée.
B. T. J. — Board of Trade Journal.
B. U. — Bibliothèque universelle.
C. — Correspondant.
C. R. — Contemporary Review.
D. J. Z. — Deutsche juristen Zeitung.
D. R. — Deutsche Rundschau.
E. — Les Études, publiées par la Compagnie de Jésus.
Ec. — The Economist.
E. F. — Economiste français.
F. — Forum.
F. R. — Fortnightly Review.
G. — Gegenwart.
J. E. — Journal des Économistes.
J. R. — Juridical Review.
J. N. S. — Jarhrbucher fur national Œkonomie und Statistik.
L. Q. R. — Law Quarterly Review.
M. D. — Mémorial diplomatique.
M. E. — Monde économique.
N. — Die Nation.
Na. — The Nation.
N. A. R. — North American Review.
N. C. — Nineteenth Century.
N. R. — Nouvelle Revue.
O. A. — Ost-Asien.
O. R. — Archiv fur offentliches Recht.
P. J. — Preussische Jahrbucher.
P. P. — Revue politique et parlementaire.
P. S. Q. — Political Science Quarterly.
Q. C. — Quinzaine coloniale.
Q. D. C. — Questions diplomatiques et coloniales.
Q. H. — Revue des Questions historiques.
Q. J. E. — Quarterly journal of Economics.
R. Bl. — Revue bleue.
R. Br. — Revue britannique.
R. C. — Revue chrétienne.
R. D. M. — Revue des Deux Mondes.
R. D. P. — Revue de droit public.
R. E. P. — Revue d'économie politique.
Réf. S. — Réforme sociale.
R. F. C. — Revue française de l'etranger et des colonies.
R. A. — Revue générale d'administration.
R. H. — Revue historique.
R. H. D. — Revue d'histoire diplomatique.
R. I. — Revue de droit international et de législation comparée.
R. I. C. — Revue de l'Institut catholique de Paris.
R. I. E. — Revue internationale de l'enseignement.
R. I. P. — Revue de droit international public.
R. M. — Revue maritime et coloniale.
R. P. — Revue de Paris.
R. P. L. — Rivista politica e litteraria.
R. S. — Revue socialiste.
Sa. R. — Saturday Review.
So. So. — Science sociale.
St. — Statist.
Z. — Zeitschrift fur die gesamte Staatswissenschaft.

Le propriétaire-gérant : Félix Alcan.

Coulommiers. — Imp. Paul BRODARD.

Coulommiers. — Imp. Paul BRODARD

ANNALES

DES

SCIENCES POLITIQUES

Revue bimestrielle

Publiée avec la collaboration des professeurs et des anciens élèves de l'École libre des Sciences Politiques

QUATORZIÈME ANNÉE

V. — SEPTEMBRE 1899

Pages

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1899

COMITÉ DE RÉDACTION

M. ÉMILE BOUTMY, de l'Institut, Directeur de l'École libre des Sciences Politiques.
M. ALFRED DE FOVILLE, de l'Institut, Directeur de l'Administration des Monnaies
M. STOURM, de l'Institut, ancien Inspecteur des finances et Administrateur des Contributions indirectes;
M. AUGUSTE ARNAUNÉ, Directeur au Ministère des Finances;
M. A. RIBOT, Député, ancien Président du Conseil des Ministres;
M. GABRIEL ALIX;
M. JULES DIETZ;
M. LOUIS RENAULT, Professeur à la Faculté de droit de Paris;
M. ALBERT SOREL, de l'Académie française,
M. VANDAL, de l'Académie française;
M. ÉMILE BOURGEOIS, Maître de conférences à l'École normale supérieure.

Directeurs des Groupes de travail.
Professeurs à l'École libre des Sciences Politiques.

RÉDACTEUR EN CHEF :

M. ACHILLE VIALLATE, **Maître de conférences à l'École libre des Sciences Politiques.**

Les ANNALES DES SCIENCES POLITIQUES, quatorzième année, 1899, sont la suite des ANNALES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES. Elles paraissent tous les deux mois (les 15 janvier, 15 mars, 15 mai, 15 juillet, 15 septembre, 15 novembre), par fascicules grand in-8.

PRIX D'ABONNEMENT

1 an (du 15 janvier)

Paris.......................... 18 fr.
Départements et étranger........... 19 fr.
La livraison.......... 3 fr. 50

On s'abonne à la librairie **FÉLIX ALCAN**, 108, boulevard Saint-Germain, Paris, chez tous les libraires, et dans les bureaux de poste.

Les années écoulées se vendent séparément : les trois premières, 16 fr., les suivantes, 18 fr. chacune. Les livraisons des 8 premières années se vendent chacune 5 fr.; à partir de la neuvième année, 3 fr. 50 chaque livraison.

L'EMPIRE BRITANNIQUE

I

L'Empire britannique s'étend sur les cinq parties du monde. Il occupe une surface notablement supérieure à celle de l'Empire russe. Sur cette surface s'espacent ou se pressent 387 millions d'habitants.

La première et frappante impression que laisse une vue d'ensemble du Royaume-Uni et de ses dépendances, c'est le contraste entre cette petite île de Bretagne et l'immense étendue où l'on parle sa langue, l'énorme empire qui porte ses couleurs, reconnaît son autorité réelle ou nominale. On sent ici moins une nation qu'une race mère de nations distinctes ou qu'un *guild* de marchands qui exploitent le monde, se divisant en branches pour mieux répartir le travail. Cette diffusion rappelle tantôt Carthage et ses innombrables comptoirs, tantôt les αποικιαι grecques qui aboutissaient à la fondation de cités nouvelles; ces immenses exodes ressemblent au déversement d'un excédent d'individus destinés à se dénationaliser plutôt qu'à l'expansion d'un peuple destiné à demeurer un seul État sur tous les rivages où il crée des établissements.

L'Empire britannique n'est pas un tout compact et homogène; c'est un agrégat de parties qui ne sont aucunement fondues et assimilées entre elles, et dont la constitution politique, la religion, les mœurs, le degré d'autonomie, le centre de gravitation et les destinées probables varient à l'infini.

Je distingue d'abord, tout à fait à part, l'énorme et très dense empire indien avec ses 287 millions d'habitants, dont 100,000 Anglais ou Européens seulement. Cet empire est gouverné pour les quatre cinquièmes sous l'autorité directe et absolue de la couronne, sans intervention ni contrôle de la part des indigènes, sans surveillance effective de la part des chambres; — pour le cinquième restant, par des princes nationaux, quelques-uns tributaires, tous subordonnés politiquement et diplomatiquement à un résident, ce qui revient à

dire qu'ils sont sous un régime dont nos protectorats du Tonkin et de la Tunisie peuvent nous donner l'idée.

En dehors de l'Inde, je distingue deux groupes de colonies. Le premier est celui des *Crown colonies*, colonies de la couronne. Le plus grand nombre est administré par des gouverneurs royaux assistés d'un conseil dont tous les membres sont nommés par le gouvernement anglais. Il n'y a aucune représentation des habitants; ceux-ci sont soumis à un pouvoir entièrement arbitraire. Tels le Honduras, la Trinité, Ceylan.

Une autre catégorie est celle des colonies pourvues de conseils législatifs où figurent des membres élus à côté des membres officiels. Malte élit quatorze membres d'un conseil exécutif qui en compte vingt. Les membres élus sont généralement en petit nombre: ils sont choisis par un corps électoral très restreint[1] et le gouverneur les tient dans sa main.

La participation des administrés à l'administration est encore ici une pure fiction. En Guyane, il y a 900 électeurs pour 260,000 habitants. La *Court of Policy* (conseil gouvernant) comprend le gouverneur, quatre fonctionnaires et cinq membres élus qui sont choisis par la cour elle-même sur une liste double dressée par un collège très restreint d'électeurs à vie[2]. Les Bermudes, les îles Bahama, se placent un peu plus haut dans l'échelle du *self government*. D'autres colonies, comme les Barbades, présentent un spécimen encore plus développé du régime représentatif. Elles se rapprochent du type normal, soit par l'importance du corps électoral (4000 électeurs pour 175,000 habitants), soit par le soin que le législateur met à observer les formes de la procédure parlementaire anglaise pour la proposition des lois, le vote du budget et la critique du gouvernement. Mais la composition du conseil exécutif, dont la moitié moins un est formée de fonctionnaires qui siègent en vertu de leurs fonctions, empêche le *self government* d'exister dans sa plénitude. Les Barbades sont seulement sur le seuil du gouvernement parlementaire, c'est-à-dire du gouvernement où les ministres responsables devant les Chambres sont choisis virtuellement par elles[3].

1. Antigua a 292 électeurs pour une population de 34,000 habitants.

2. S'agit-il de questions financières, la cour s'adjoint six représentants financiers élus pour deux ans et rééligibles. La *Court of Policy* devient alors *the combined court*. Les membres financiers ne peuvent discuter aucun article du budget sans la permission du gouverneur. Mais ils prétendent en avoir le droit; de là des disputes sans fin.

3. Depuis que ces lignes sont écrites la condition des *West Indies* a partiellement changé. Le gouvernement de la métropole a consenti à venir en aide à plusieurs

Le second groupe est formé des colonies qui jouissent d'une manière effective du gouvernement parlementaire. Ce sont : le groupe nord-américain (Canada), le groupe africain (le Cap, Natal), le groupe australasien (Australie et Nouvelle-Zélande). Là encore, une grande variété. La plupart de ces colonies ont deux chambres, comme Québec, Victoria, le Cap; d'autres, une chambre seulement, comme Ontario et la Colombie britannique. Ici les deux chambres sont électives, comme en Tasmanie et à Victoria. Là, la chambre haute est nommée à vie, comme dans le *Dominion of Canada*, la Nouvelle-Galles du Sud ou la Nouvelle-Zélande. Les unes sont constituées en confédération; ce sont toutes les colonies nord-américaines, Terre-Neuve exceptée; elles ont formé le Dominion of Canada. Les autres ont préféré jusqu'ici se gouverner isolément, quoi qu'il y ait çà et là des signes, et même en Australie l'amorce, d'un rapprochement plus ou moins prochain, encouragé ou provoqué par la métropole [1]. Les colonies de ces trois groupes (Canada, Cap. Australie) peuvent être considérés comme des États pratiquement autonomes. Trois points seulement les distinguent des États proprement souverains : 1° le chef nominal du pouvoir exécutif, le gouverneur, est choisi non par la nation, mais par une autorité extérieure. Cette autorité est nominalement la couronne d'Angleterre, pratiquement le gouvernement anglais; 2° le pouvoir de légiférer du parlement colonial est limité par l'obligation de ne pas se mettre en contradiction avec les statuts généraux ou spéciaux émanant du Parlement britannique et applicables à la colonie. Je dis les statuts, car les Parlements coloniaux pourraient très bien voter des statuts en contradiction avec la *common law*, c'est-à-dire avec les coutumes et précédents légaux de la métropole; 3° le gouverneur, agissant au nom de la couronne, a *en titre*, — et le ministère anglais exerce *en fait* — un veto, soit formel, soit suspensif, sur les actes des législatures colo-

de ses colonies, Antigua, Saint-Dominique et Saint-Vincent. Elle leur a avancé trois millions de francs et, du même coup, elle a supprimé leurs assemblées; les trois îles sont redevenues des *Crown colonies*. Un sort analogue paraît réservé à la Trinité et à la Jamaïque, qui ont également réclamé le secours de l'Angleterre. Il est question d'augmenter dans leurs assemblées la part de l'élément officiel. Il n'y a que les Barbades qui échappent à cette disgrâce; — les Barbades ont traversé plus d'une épreuve, trouvé appui auprès de la métropole et chaque fois elles ont fait honneur à leurs affaires. Elles conserveront donc leur constitution intacte.

1. Loi de 1877 pour permettre aux colonies du Cap de se fédérer. Loi de 1885 constituant un Conseil fédéral pour l'Australasie (îles Fidji comprises), avec mission de régler les intérêts communs. La Nouvelle-Galles du Sud et la Nouvelle-Zélande s'en étaient d'abord tenues à l'écart (Martin, 940). Elles ont fini par se faire représenter à une conférence qui a élaboré un projet de constitution fédérale.

niales; et même après que le gouverneur a sanctionné une loi, le gouvernement de la métropole a deux ans pour la désavouer (Dicey). Mais le gouvernement anglais use de moins en moins de cette faculté et la règle est aujourd'hui que les colonies font toutes les lois qui leur conviennent, même des lois modificatrices de leur constitution, sans rencontrer d'opposition. On les laisse maitresses chez elles. Il faut citer encore, pour être complet, les appels au comité judiciaire du Conseil privé, lesquels se font de plus en plus rares.

On a maintenant une espèce de plan ou diagramme de l'Empire britannique. On ne peut imaginer un ensemble plus varié et plus disparate. Tous les types intermédiaires entre le gouvernement arbitraire et le self-government, tous les degrés intermédiaires entre la colonie étroitement dépendante et l'État quasi souverain sont représentés. C'est comme un polypier dont les éléments intégrants sont inégalement soudés entre eux et à leur commun support, quelques-uns déjà détachés, comme les États-Unis, d'autres tendant à se détacher et ne tenant plus à la masse que par une gorge très amincie, d'autres adhérant encore à la souche mère et se nourrissant de sa sève.

II

Quelle destinée attend cette masse hétérogène? Il faut pour le savoir prendre de préférence les colonies les plus rapprochées du but vers lequel elles tendent toutes, les colonies parlementaires.

Il est remarquable que dans cet acheminement vers l'indépendance politique tous les pas décisifs sont des concessions arrachées à la faiblesse ou à la sagesse de la mère patrie. La plupart ont été faites après des rébellions ou des protestations contre le régime existant, à la suite d'actes ayant pour but d'entraver l'exercice des droits de la couronne. Ils trahissent la présence d'une personnalité nationale en état de croissance et déjà presque adulte.

Le tableau de la vie intérieure dans les colonies à gouvernement responsable confirme cette impression. Au Canada, et plus tard, au Cap, les Anglais se sont trouvés en présence de blancs civilisés qui différaient d'eux par la race, par la langue et la religion. Là, comme ailleurs, ils se sont montrés incapables de réduire ces différences et de s'assimiler graduellement des variétés ethniques qu'ils n'avaient pas la force de détruire. Les provinces de l'Amérique du Nord ont été peuplées à l'origine par des colons venus des établissements situés plus au sud; ce premier élément s'est ensuite grossi d'Anglais de la

Grande-Bretagne, d'Écossais, d'Irlandais, d'Allemands, de Suédois, et d'Islandais. C'est une population un peu mêlée et croisée. A côté d'elle, les Franco-Canadiens sont restés une masse homogène, fidèle à son idiome d'origine, attachée à ses croyances traditionnelles, protégée contre le mélange des sangs par la persistance des autorités religieuses à décourager les mariages mixtes, gardée des progrès de la science par les écoles confessionnelles et la prohibition de certains livres, si rapidement croissante par la simple natalité qu'elle déborde d'un côté sur la province anglaise d'Ontario, de l'autre sur les États de la nouvelle Angleterre, si active et si vivace que des colonies militaires de highlanders établies après la conquête dans certaines parties de la province en sont venues à ne plus savoir un mot d'anglais ou de celtique et n'ont plus que les noms de O'Neil ou de Fraser pour les distinguer des Français dont ils ont adopté la langue et les mœurs. Aujourd'hui leur nombre, qui dépasse 1,400,000 dans le Dominion et 700,000 aux Etats-Unis, les souvenirs des grandes luttes dont leurs libertés ont été le prix, leur entrée dans une fédération puissante dont ils forment la partie la plus consistante en ont fait une nation. Le vif sentiment d'une individualité à part, d'une destinée distincte pénètre désormais les fils de ces soixante mille colons que le traité de 1763 avait laissés à la merci du vainqueur.

De même au Cap, la population anglaise immigrée depuis la conquête est moins nombreuse que la population hollandaise issue des premiers occupants, et celle-ci l'est moins que la population indigène qu'elle avait d'ailleurs eu le temps de façonner. On a en vain essayé d'imposer par la loi l'usage de la langue anglaise et d'éliminer le néerlandais altéré que parlent les fils des anciens colons et les Cafres. L'idiome original a résisté à la compression et s'est trouvé de force à se faire admettre dans les tribunaux, dans le parlement, dans la presse, à côté de la langue des vainqueurs. Pareillement le droit régnant procède du droit romain hollandais; les habitudes de société sont hollandaises, la communion dominante est l'Église hollandaise réformée, les Boers sont restés, à bien des égards, ce qu'ils étaient au siècle dernier. Leur prodigieuse et volontaire ignorance et les instincts conservateurs qui en sont à la fois la cause et l'effet ont pu contribuer à les rendre réfractaires à la civilisation britannique. Quoi qu'il en soit, la différence de race perpétuée à travers plusieurs générations fournit, ici encore, la base large et stable d'une nationalité distincte.

Quant à l'Australie, elle n'a presque pas de population indigène et ses habitants sont en majorité des émigrants du Royaume-Uni, ou du moins des fils d'émigrants. On a fait, il est vrai, la remarque qu'à Victoria, par exemple, il y a beaucoup plus d'Écossais et d'Irlandais que d'Anglais. Fait plus grave, en 1886, les habitants nés sur le continent australien étaient aux Anglais comme 2 est à 1, et dans la Nouvelle-Galles du Sud, au dire de sir Henry Parkes, comme 4 est à 1. La masse blanche n'est donc pas très homogène. L'éloignement de la métropole, la divergence des intérêts, le contraste des habitudes de vie, l'ignorance des origines, l'insensibilité au charme du passé chez ces hommes que possède la fièvre du mouvement et du lucre, tout tend à créer une nation ou des nations distinctes pour qui le grand nom d'Angleterre n'est qu'un mot plus ou moins sonore, ses droits des prétentions surannées. Le lien qui les unit à elles n'est qu'une chaîne lâche et détendue qui ne gêne en rien leurs mouvements et qu'il faudrait rompre le jour où elle pèserait si peu que ce soit sur les destinées de la colonie.

Le groupe que la langue officielle désigne sous le nom de West-Indies a montré de nos jours une singulière désaffection pour la métropole. Les Européens y comptent presque partout pour moins de 10 p. 100. Cet état de minorité décidée explique pourquoi du jour où les nègres furent émancipés on supprima les institutions représentatives en vigueur dans presque toutes les îles. On pouvait justement craindre que les maîtres expropriés reprissent par la législation locale toute la substance des droits qu'on leur avait enlevés ou que les nègres, exerçant le même droit de suffrage que les blancs, devinssent les maîtres de leurs anciens maîtres. On ne vit pas de meilleure issue que de priver les uns comme les autres de toute action sur le gouvernement. Une autocratie bureaucratique fut alors jugée le moindre mal. Elle n'a pas suffi pour prévenir un état de souffrance et de mécontentement qui est commun à toutes les classes de la population. La situation des Indes-Occidentales est à certains égards lamentable. Une portion importante des plantations appartient à des marchands résidant à Londres ou dépend d'eux par des créances privilégiées que la loi fait passer avant tout autre droit, même hypothécaire. Nombre de propriétaires locaux ont été dépossédés, ou sont à la merci de leurs créanciers d'outre-mer, à ce point qu'ils ne peuvent vendre leurs denrées à d'autres et profiter d'offres plus avantageuses. Les nègres, esclaves du besoin de vivre, travaillent à gages sur les mêmes plantations qu'au temps de la servitude:

rien n'est changé pour eux et ils ne se sentent guère plus libres qu'avant l'émancipation. La difficulté d'établir et de percevoir des impôts à l'intérieur a obligé la fiscalité à tout attendre des taxes de douanes, et celles-ci frappent directement les matières alimentaires de première nécessité. Les classes laborieuses paient donc très cher une très maigre nourriture. Elles dépérissent physiquement et la population tend à diminuer. Le régime du libre-échange adopté par l'Angleterre a causé un dommage très sensible aux producteurs de sucre, en leur ôtant le marché privilégié où ils écoulaient leurs denrées. L'effet de toutes ces causes a été que l'opinion dans les Indes-Occidentales s'est tournée vers les États-Unis et qu'un certain nombre de colons ont cru voir un remède à leur détresse dans une réciprocité douanière qui ouvrirait aux sucres des îles le marché américain, aux produits américains le marché des îles, l'un et l'autre marché restant protégés par des droits considérables contre la concurrence [1]. Ce plan et les espérances qu'il a éveillées paraissent chimériques. Le développement progressif des plantations de cannes dans le sud des États-Unis ne pouvait manquer de réduire notablement les profits de ce Zollverein anti-britannique. Le fait qu'il ait pu être conçu et sérieusement proposé n'en est pas moins significatif. C'ést l'indice que même dans ces petites îles où la protection de l'Angleterre est si indispensable pour la sécurité des colons, le sentiment de l'unité impériale est gravement atteint.

Le problème ardu qui s'est posé dans l'Inde devant les administrateurs anglais se résume en deux mots : faire vivre toute une population de 287 millions d'habitants, différente des nations européennes par les traditions, la religion, les mœurs, les préjugés, sous la loi de cent mille Anglais présents sur son territoire. La compagnie des Indes avait adopté un régime très simple, celui qu'on a appelé *anglo-indien*. Il consistait à tenir les indigènes à part, à éloigner d'eux, systématiquement, toute culture européenne, à les exclure de tout commandement dans l'armée, de toute place dans les conseils électifs, à en faire comme un large troupeau conduit par des fonctionnaires qui gardaient pour eux ce qui relève l'homme, ce qui signale le maître, ce qui le rend capable de commander. Le système aboutit à la révolte des cipayes. Ce fut assez pour le discré-

1. Pour donner satisfaction au désir de ses colonies des Indes-Occidentales, l'Angleterre vient de conclure en leur nom une série de traités de commerce avec les Etats-Unis.

diter et l'Angleterre entra décidément dans la voie inverse. La proclamation de lord Canning, en date du 1er novembre 1858, annonça que la compagnie cessait d'exister et que l'administration de l'Inde était transférée au gouvernement. Elle promettait le plus grand respect des coutumes indigènes et l'admissibilité des Hindous à un grand nombre de places. Cette proclamation devint comme la *grande charte* de l'Inde entière. Une bureaucratie puissante, sous le nom de *covenanted civil service*, entra alors en scène. Elle fit admirer son dévouement à l'État, son énergie, sa ténacité et son esprit pratique; elle devint l'organe efficace d'une administration progressive. Elle s'occupa des routes, des chemins de fer, des lignes de paquebots, de l'administration des forêts et de l'aménagement des eaux. Elle fit l'Inde prospère. Mais maintenue en rapports étroits avec la métropole par des congés fixés à l'avance, par la durée limitée de ses fonctions, elle ne se mêla aucunement à la masse gouvernée; elle garda quelque chose de bref, de sec et de hautain et resta, en définitive, plus profondément anglaise que sa devancière. Cependant deux institutions nouvellement organisées remuaient profondément l'âme des indigènes; par la communauté de l'éducation, par la liberté de la presse, l'Inde s'éveilla à une vie nouvelle. Les Hindous sont éminemment propres à s'assimiler par la mémoire le gros de la culture européenne sans se laisser gagner par le fond. Ils devinrent capables de disputer aux Anglais proprement dits les places dont l'accès est ouvert par un concours. Ils briguèrent et obtinrent les charges municipales, tous les emplois que la tolérance anglaise laissait à l'élection. En même temps la liberté de la presse permettait à l'opinion publique de se former, de se sentir, de se croire armée pour le combat. Toutes les questions qui se posent dans les colonies à large population européenne se dressent une à une devant les administrateurs anglais de l'Hindoustan. Qu'importe aux lettrés indigènes que les Anglais se montrent d'habiles et économes intendants de la fortune publique, de fermes conservateurs de l'ordre et de la paix? Tous ces biens matériels si précieux n'arrivent pas à combler le vide creusé par l'ambition de commander des troupes, de figurer dans un conseil élu, de siéger dans un tribunal ou dans le conseil du *viceroy*. Les Hindous accessibles à ces hautes ambitions ne sont qu'en petit nombre; ils n'en créent pas moins à l'Angleterre de sérieuses difficultés. Ils sont d'ailleurs environnés d'une énorme masse d'hommes, prodigieusement incultes, qui n'ont ni le temps ni les moyens d'éliminer les préjugés les plus barbares

l'une ancienne tradition. Ignorance et engourdissement absolu d'un côté, développement intellectuel anormal et activité disproportionnée de l'autre : voilà par où se caractérise la société hindoue; elle ressemble, *mutatis mutandis*, à la société russe, par l'absence d'une classe moyenne servant de lien entre deux extrêmes trop éloignés; comme on l'a dit judicieusement, les Anglais sont obligés alternativement de régler leur montre sur deux longitudes différentes.

C'est pourquoi l'Angleterre, sans rien perdre de l'énergie qu'elle dépense dans sa tutelle administrative de l'Hindoustan, a déjà montré, par des signes, qu'elle ne croit pas cette tutelle indéfiniment durable, sous la forme impérieuse et tendue qu'elle lui a donnée jusqu'à présent. Elle recule lentement et sur toute la ligne. Plusieurs faits récents l'attestent; l'Angleterre, on le sait, était toujours prête à confisquer ou à s'annexer, sous la forme d'une province conquise ou d'un protectorat, les principautés indigènes. A Baroda, le trône était vacant à la suite d'une trahison; rien de plus facile que de confisquer la principauté au profit du gouvernement de l'Inde. Solution inattendue : on a trouvé un héritier et on a placé près de lui, pendant sa longue minorité, un ministre indigène. A Mysore l'administration britannique avait duré plus de cinquante ans. Il semblait naturel de la maintenir. On a cependant restauré le rajah héréditaire et le personnel anglais a été remplacé par un personnel indigène. C'est la première fois que la ligne rouge recule pour faire place à une royauté indépendante. Ce qui est plus curieux encore, c'est de voir dans l'Inde les droits protecteurs tendre à succéder à la longue série des mesures libérales qui de 1864 à 1882 ont affranchi de droits d'entrée les marchandises sauf le sel, les spiritueux, les armes et les munitions. L'Angleterre ne s'attendait à un pareil traitement que de la part de ses colonies à gouvernement libre. Il y a deux ans environ le commerce de Manchester s'émut profondément d'un droit d'entrée établi sur les cotonnades à la frontière de l'Hindoustan; il ne put en obtenir le rappel, mais, à sa demande, un droit d'excise frappa les mêmes marchandises à l'intérieur de l'Inde. N'est-ce pas un curieux paradoxe qu'un pays gouverné autocratiquement par la couronne frappe d'un droit de douane des marchandises anglaises? Plus récemment le conseil législatif de l'Inde a pris le parti de mettre un droit sur le sucre provenant des pays qui accordent une prime à la fabrication; c'était apparemment sous la pression occulte de M. Chamberlain; cet homme d'Etat créait ainsi sans bruit un précédent qu'il croyait facile de transporter des Indes en Angleterre à

la première occasion favorable; à ce propos le *Times* déclinait l'intervention des politiciens parlementaires: « Tant qu'il s'agit d'affaires locales, il faut, disait-il, laisser agir librement les gens qui ont une connaissance intime de la matière. On ne doit pas traiter l'Inde d'autre façon que les colonies qui ont un gouvernement responsable. » En somme l'Angleterre, sans se presser, sans hâter les événements, semble se conduire comme si elle prévoyait qu'un jour l'Inde se séparera d'elle; doucement et longuement elle y prépare les indigènes; elle se connaît trop bien pour chercher à se les concilier, elle n'y réussirait pas; elle cède à la pression des circonstances, à la fatalité des faits et l'Hindoustan ne lui en sait aucun gré. Le jour où la domination britannique disparaîtra dans l'Inde un soupir de soulagement soulèvera toutes les poitrines, et la presse, avec ses mille voix, le fera retentir comme un cri de délivrance.

III

Ces nations, du moins les trois principales, se sont l'une après l'autre et graduellement détachées de l'Angleterre. Il est intéressant de suivre le progrès de cette désintégration.

Considérons le *Dominion* canadien.

Même avant l'avènement de Victoria, le Canada était séparé en deux provinces qui possédaient chacune depuis près de cinquante ans (1791) la condition essentielle du système représentatif: une chambre élue. La révolte de 1840 est à peine réprimée qu'une loi réparatrice accouple les deux Canadas et pose le principe d'un gouvernement responsable devant la chambre élective; mais ce n'est guère que de 1846 à 1851 que le gouvernement parlementaire avec responsabilité des ministres s'établit pratiquement dans les provinces nord-américaines. En 1865 l'Angleterre retire ses troupes et en donne pour raison qu'une nation n'est pas libre tant qu'elle n'est pas en état de se défendre elle-même. Il n'y a plus aujourd'hui un seul soldat anglais sur le continent américain. En 1848 on abandonne au gouvernement colonial la nomination aux fonctions de l'administration civile; en 1850 on lui transfère les postes. En 1853 on met à la disposition du Parlement canadien les réserves territoriales destinées à l'entretien du clergé. Une force morale considérable est ainsi retirée à l'État. C'est un *désétablissement* de l'Église anglicane, fait d'autant plus significatif qu'à côté de cette communion, réduite à vivre de souscriptions volontaires, la hiérarchie catholique

canadienne a presque les prérogatives et la conscience d'une Église d'État. L'acte organique de 1774, encore en vigueur à cet égard, l'a investie du droit de lever la dîme sur les individus nés catholiques, et ceux-ci ne peuvent s'y soustraire que par leur profession déclarée d'une autre croyance. Elle a aussi le droit de les taxer au profit des « fabriques ». En 1867, les quatre provinces principales nord-américaines : les deux Canadas, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse sont constituées en fédération, avec un parlement central et des législatures subordonnées. La guerre civile américaine avait donné à penser au gouvernement anglais; il avait senti la nécessité de créer une résistance aux tendances annexionnistes dans ces provinces; il leur avait donné, avec l'avenir d'un grand État, une haute conscience nationale et depuis cette époque, l'île du Prince-Édouard, la Colombie Britannique, le Manitoba ont été admis dans l'Union avec des institutions analogues.

L'histoire de l'Australie et celle du Cap sont en substance celle du Canada. La seule différence est que l'évolution politique commence plus tard et qu'elle a un moindre nombre d'étapes.

De 1840 à 1855, les colonies australiennes ne cessent pas de revendiquer avec vivacité un régime de *self government*. Dès 1840, les Australiens avaient montré la consistance d'une nation en refusant de recevoir à Sidney (en Tasmanie à partir de 1846) les *convicts* de la métropole. La Nouvelle-Galles du Sud avait reçu en 1842 un commencement d'institutions représentatives. En 1850 les six provinces australiennes sont pourvues d'un conseil législatif à l'image de celui de la Nouvelle-Galles du Sud et la loi les autorise à élaborer elles-mêmes leurs constitutions. En 1855 les textes constitutionnels reçoivent la sanction royale. Tous établissent deux Chambres, l'une et l'autre élective, sauf en Nouvelle-Galles du Sud, où la chambre haute, dite Conseil législatif, est composée de membres nommés à vie. Avec le *self government*, les colonies acquièrent le domaine éminent et la disposition des terres publiques. C'est un droit régalien, une portion de la prérogative que la couronne leur concède. En 1885, un pas est fait dans le sens de l'union intercoloniale : un conseil fédéral est créé pour débattre les intérêts communs; il embrasse les îles Fidji; mais bien qu'il n'ait qu'un pouvoir délibératif, la Nouvelle-Galles du Sud et la Nouvelle-Zélande refusent de s'y faire représenter. En 1891, une convention où siégeaient des délégués de toutes les colonies a élaboré un projet de constitution fédérale. Ce projet, plusieurs fois amendé, plusieurs fois soumis à la ratification des

parties intéressées, a fini par réunir les votes de presque tous les états australiens : Victoria, Tasmanie, South Australia, Nouvelle-Galles du Sud (la Nouvelle-Zélande restant à part); le Queensland, après beaucoup d'hésitation, sembla devoir s'y rallier. Il avait été convenu sur la proposition de M. Reed, premier ministre à Sidney, que la constitution proposée devrait réunir d'abord le vote des parlements, puis un certain nombre de voix populaires. Cette seconde condition n'ayant pas été remplie pour la Nouvelle-Galles du Sud, le projet tomba. Il fut repris aussitôt dans une conférence des six premiers ministres, et la Nouvelle-Galles du Sud offrit de consommer elle-même les deux votes nécessaires avant que les autres colonies fussent saisies du texte constitutionnel. Il n'est donc pas impossible que la fédération australienne soit un fait accompli d'ici à quelques semaines. Mais il faudrait un singulier optimisme pour se figurer que l'Australie fédérée sera plus disposée à entendre les propositions de la Grande-Bretagne que ne l'ont été jusqu'ici les six États séparés. La puissance considérable qui verra six étoiles sur son drapeau aura moins besoin de l'Angleterre, comptera davantage sur elle-même, elle aura plus de penchant que jamais à chercher dans les droits de douane les revenus dont elle a besoin, car les droits d'excise paraîtront aux sujets des différentes colonies un empiètement sur leur gouvernement propre et sur leurs libertés. Enfin il est à présumer que le gouverneur tombera dans un état d'impuissance et de nullité dont le passé des colonies ne nous donne pas l'idée.

Le Cap a été plus tardif encore. En 1841 ses habitants pétitionnaient pour obtenir un gouvernement représentatif. Dès 1849 ils font voir qu'ils ont conscience d'être une société régulière en s'opposant au débarquement d'un convoi de déportés à Cape-Town. Immédiatement le cabinet anglais autorise la formation d'un conseil constituant. Celui-ci élabore une constitution selon la forme usitée, c'est-à-dire deux chambres, toutes deux électives, mais le gouverneur et ses conseillers ne sont pas rendus responsables devant la législature; c'est le régime représentatif, ce n'est pas encore le gouvernement libre. Le Cap n'a obtenu ce complément essentiel qu'en 1872, après s'être montré disposé à prendre la charge de la défense de ses côtes. Comme aux autres colonies libres, la couronne lui avait fait abandon, en 1853, de ses droits sur les terres publiques. Un arrêt judiciaire a déclaré sans validité ni sanction les droits et privilèges de l'Église anglicane, qui n'ont d'autre autorité qu'un « act » de la

couronne. L'Église établie est tombée par là dans la condition d'une Église libre et l'effet de cette décision a été étendue depuis à toutes les parties de l'empire colonial. Il n'y a plus aux colonies que des communions religieuses volontaires.

IV

Quelle a été, quelle est aujourd'hui l'attitude de l'Angleterre à l'égard de ses colonies?

Jadis elle les considérait non pas seulement comme un marché pour les produits de son industrie, mais comme un déversoir pour le trop plein de ses prisons et de ses *workhouses*. Les *convicts* étaient transportés en Australie et au Cap, les indigents au Canada. La métropole s'assainissait en rejetant sur ces terres lointaines les éléments usés ou gâtés du corps social. Lorsque les colonies eurent passé au rang de sociétés constituées et commencèrent à se recruter largement par l'émigration volontaire, elles refusèrent de recevoir ces apports impurs. La transportation a cessé en New South Wales dès 1840. Elle a pris fin en Tasmanie en 1846, en Western Australia, en 1853. Au Cap la population s'étant opposée en 1850 au débarquement d'un convoi, aucun convict n'a été depuis lors dirigé sur la colonie sud-africaine. Pareillement le Canada répugne à recevoir l'émigration pauvre, sauf celle des enfants. Les colonies ne remplissent donc plus à l'égard de la mère patrie l'office d'exutoire.

Un autre fait non moins capital a transformé les rapports de l'Angleterre avec ses colonies. On sait en quoi consistait l'ancien régime colonial. Les colonies jouissaient d'un régime de faveur dans les ports anglais pour l'écoulement de leurs produits agricoles, forestiers ou miniers; par compensation, elles ne pouvaient consommer d'autres produits fabriqués que ceux de la métropole, et il leur était interdit d'établir des manufactures similaires sur leur territoire. Cette combinaison de privilèges et de servitudes parut d'abord très tolérable pour des sociétés naissantes qui avaient assez à faire de mettre en valeur les richesses naturelles de leur sol. Mais cette vie économique incomplète, non plus que la tutelle étroite qui était la condition du régime, ne pouvaient convenir indéfiniment aux plus progressives de ces communautés. L'heure vint où elles le firent entendre à l'Angleterre, et celle-ci, avertie par l'exemple des États-Unis, éclairée par les saines doctrines économiques, consentit à résilier un contrat qui n'était plus du goût ni à l'avantage d'aucun

des contractants. Depuis le milieu du siècle environ, l'Angleterre ne connaît plus en substance de tarifs différentiels en faveur des colonies.

D'autre part, le premier usage que firent les colonies de leur autonomie commerciale fut de s'entourer d'une ceinture de douanes; c'était à la fois, pour une communauté à ses débuts, le plus simple et le plus sûr moyen de se procurer des ressources, et comme les colonies avaient recours à l'Angleterre pour tout ce qu'elles ne produisaient pas, ces droits de douane se trouvèrent frapper principalement les marchandises anglaises. Les possessions d'outre-mer à gouvernement libre n'eurent même plus, pour se recommander, l'intérêt d'être pour le Royaume-Uni un marché ouvert, un libre champ de consommation.

A partir du moment où les Anglais eurent reconnu l'impossibilité d'exploiter les colonies à leur bénéfice, ils devinrent, en gens pratiques qu'ils étaient, profondément indifférents aux questions coloniales. Cela était sensible dès le commencement du règne de Victoria. dans toutes les délibérations parlementaires dont ces questions fournissaient l'ordre du jour. Un débat sur l'Inde ou sur les colonies passait pour vider la salle. On s'en rapportait au secrétaire d'État spécial, et celui-ci, exempté par la commune insouciance de toute responsabilité effective, n'était guère moins détaché que les autres. Il décidait de haut sans prendre la peine de se renseigner. « C'était le gouvernement par le mal informé avec responsabilité devant l'ignorant » (mot de Sir W. Molesworth). La *Société coloniale* qui entreprit d'attirer l'attention sur les colonies et d'obtenir pour elles des libertés, finit par atteindre cette seconde fin, sans avoir le moins du monde approché de la première.

Dès que les colonies devenues autonomes eurent fait sentir à l'Angleterre que commercialement elle était à leurs yeux comme un État étranger, la pensée germa chez beaucoup d'Anglais européens que le meilleur parti à prendre était de se débarrasser d'elles. La séparation était à l'ordre du jour entre 1860 et 1870. Quiconque lit aujourd'hui le livre de Seeley sur l'expansion de l'Angleterre a quelque peine à se figurer qu'il y a trente ans une forte minorité, sinon la majorité, du parti libéral ne se fût pas fait scrupule d'abandonner ces immenses possessions, et de renoncer aux résultats d'une politique deux fois séculaire, prix de tant d'efforts, de tant de génie et de tant de sang versé.

Ce détachement s'explique. Les difficultés, les dangers et les

charges que la possession de cet énorme empire impose à l'État sont immédiats, effectifs; les avantages sont indirects et plusieurs sont d'ordre sentimental. Qui peut méconnaître que ces territoires semés dans toutes les parties du monde, et teintés d'une couleur spéciale sur la carte, ne soient presque tous autant de surfaces vulnérables? L'Inde est un endroit découvert du côté de la Russie. Le Dominion du Canada étend sa frontière indéfendable le long des États-Unis. Pour assurer la communication avec l'Inde il a fallu occuper l'Égypte; cette occupation a créé à l'Angleterre des chances de guerre du côté du Soudan, en même temps que des difficultés avec la Turquie, la France et l'Europe. Presque toutes les possessions africaines sont bordées par des lignes de possessions allemandes ou françaises ou portugaises et prêtent à des complications graves. Gibraltar et sa garnison britannique sont un grief toujours vivant pour l'Espagne. Des forces navales immenses doivent être entretenues à grands frais pour la protection de tous ces domaines coloniaux. L'Angleterre était dispensée par sa situation insulaire d'un de ces coûteux établissements militaires qui pèsent si lourdement sur le budget des États continentaux; elle a assumé, d'elle-même, une charge non moins pesante par le prodigieux développement de ses frontières maritimes. Elle a multiplié à plaisir les cas de mitoyenneté et les occasions de litige que la force peut être appelée à résoudre. Elle s'est mise dans la nécessité d'être aussi formidable sur mer que l'Allemagne et la France le sont sur terre. Les complications à craindre sont d'autant plus nombreuses et d'autant plus ingrates qu'il ne dépend pas de l'Angleterre seule de les écarter ou de les faire naître. Les colonies à gouvernement libre ne se font pas scrupule de commettre des actes dont elles renvoient la responsabilité à la métropole ou de violer les engagements pris par le gouvernement britannique pour toutes les terres anglaises. On se rappelle qu'après la guerre de sécession les réclamations des États-Unis étaient fondées en partie sur ce que les autorités de Melbourne avaient permis au *Shenandoah* de se radouber dans leur port. Les arbitres adoptèrent cette manière de voir, mais ce fut l'Angleterre qui en paya les conséquences. On verra comment le Queensland, dans l'affaire des *coolies*, et Terre-Neuve, dans l'affaire du *bait*, ont donné à la Chine et à la France l'occasion de justes réclamations. Le jour viendra où l'Angleterre, fatiguée des responsabilités qui lui incombent, laissera aux colonies la charge de conclure séparément des arrangements avec les puissances étrangères et se désintéressera de la façon dont elles entendent la fidélité

à un traité formel. Le dernier lien des colonies avec la métropole sera alors dénoué.

C'est une opération vraiment complexe que de faire la somme des dépenses dont la possession des colonies a été la cause ou l'occasion pour l'État britannique : appareil de défense à entretenir, guerres à faire, rébellions à comprimer. On trouverait apparemment qu'une grande partie de la dette et des charges annuelles doivent être classées dans ce chapitre. La contre-partie est que la nation s'est enrichie. Les commerçants et les manufacturiers anglais ont trouvé dans ces immenses surfaces un marché presque illimité et des moyens de lucre qui ont fait affluer les capitaux en Angleterre, et plus que compensé le découvert du trésor. On voit toutefois que ce déplacement de la richesse s'est fait exactement comme c'est le cas sous un régime de protection. Tout le monde a payé les dépenses coloniales et ce sont quelques particuliers entreprenants, marchands ou industriels, qui en ont encaissé le profit. Cette distribution partiale des dividendes n'a rien après tout qui puisse en faire un grief. C'est une prime offerte, non à l'inertie improgressive, comme certains droits protecteurs, mais à l'activité, à la sagacité, à la ténacité humaine, qualités précieuses qui sont l'honneur de la nation et la force de l'État. Il est légitime que tout le monde paie pour les entretenir et les fortifier. Ajoutez que l'orgueilleuse satisfaction que tout Anglais ressent à savoir ou à croire que sa nation est la plus puissante, la plus riche et la plus glorieuse du monde, vaut bien pour lui ce qu'il a pu payer au-delà de sa part virile. Ce sentiment a donné naissance à un mouvement d'une force et d'une intensité inattendues, qui a remué les couches les plus profondes du peuple anglais : c'est ce qu'on a appelé l'*impérialisme*.

V

La première semence de l'impérialisme a été jetée en terre par sir Ch. Dilke en 1868, au moment même où les doctrines contraires semblaient prévaloir. L'idée maîtresse de son livre était contenue dans le titre de *Greater Britain*, qui est resté l'expression courante pour désigner une plus ample conception de l'Empire britannique. En 1875 sir Ch. Dilke ajoutait deux chapitres à son ouvrage. En 1890 il en publiait un entièrement nouveau à la suite d'un voyage d'études dans les possessions anglaises d'outre mer. Huit ans auparavant, Seeley donnait au public ses conférences sur *the expansion*

of England, où il prend à tâche d'expliquer par des mobiles et des mbitions coloniales toutes les grandes guerres du XVIIIe siècle et même la lutte épique entreprise par l'Angleterre contre Napoléon. La vérité est que la France, principal adversaire de l'Angleterre, ne prenait pas grand souci des colonies et que le jugement, faussement attribué à Voltaire, sur les quelques arpents de neige du Canada, était au fond celui de la nation entière. Seeley a étendu à toutes les parties intéressées, à tous les pouvoirs en conflit, des calculs et des intérêts qui étaient sans doute partiellement ceux de l'Angleterre, mais bien moins qu'il ne le fait entendre.

Quoi qu'il en soit, la décade 1880-1890 nous montre l'Angleterre animée d'une activité, et poursuivant des fins qui sont le contraire de ce que la décade 1860-1870 nous faisait pressentir. Le pays a pour ainsi dire changé d'âme; il se livre avec ardeur tant aux entreprises fructueuses qu'aux tentatives prématurées, aux chimères à jamais inconsistantes de l'impérialisme.

Les entreprises fructueuses sont les grandes compagnies à charte et l'immense réseau de lignes sous-marines. C'est après 1880 que les compagnies à charte, tombées en discrédit depuis la dépossession de la compagnie des Indes par l'État en 1858, se reconstituent en se multipliant. L'année 1881 est la date d'une charte concédée à la *British North Borneo Company*, et l'année 1889 celle d'une charte concédée à la *South African Company*. Dans l'intervalle s'échelonnent les chartes de la *Royal Niger Company*, de l'*Imperial British East African Company*. Ces puissantes sociétés pourvues de la majorité des droits régaliens, possédant une armée, une justice, le domaine éminent des terres, n'ont généralement distribué à leurs actionnaires que de très médiocres dividendes. Elles montrent d'ailleurs d'autant plus d'audace qu'elles sont sujettes à être désavouées par la mère patrie, et elles mettent leur honneur à lui présenter le plus grand nombre possible de résultats bien ou mal acquis entre lesquels un choix peut être fait. Que l'Angleterre retienne les uns en laissant tomber les autres, suivant les circonstances, elles ne s'en étonnent point. Elles ne font point de difficulté pour disparaître lorsque le moment est venu où le gouvernement peut prendre leur place avec quelque avantage. Elles sont aidées dans leur politique par la nouvelle théorie de l'hinterland; cette théorie reconnaît le droit éventuel de chaque puissance sur certains territoires intérieurs placés derrière la colonie, sans qu'il soit nécessaire qu'une occupation effective ou des traités l'aient mise en possession de ces territoires.

Une autre organisation plus durable est celle des lignes télégraphiques transocéaniennes. Qui pourrait oublier que l'Angleterre s'est montrée d'abord décidément hostile aux câbles sous-marins, et que Stephenson tournait en dérision la première entreprise qui réussit, après maintes épreuves, à gagner l'Amérique et à y atterrir? C'est la même nation qui possède aujourd'hui, et qui est seule à posséder, des lignes télégraphiques reliant toutes les plages du nouveau monde à l'ancien. C'est à elle que la France devrait s'adresser pour se mettre en communication soit avec Saint-Louis, soit avec Madagascar, soit avec Djibouti, soit avec le Tonkin; et la majeure partie de ces câbles a été achevée pendant les vingt dernières années.

Les 250,000 kilomètres de lignes trans-océaniennes appartenant à l'Angleterre sont exploités par de grandes sociétés qui se divisent en trois groupes principaux :

I. — GROUPE DE L'AMÉRIQUE DU NORD, comprenant :

L'*Anglo-American Telegraph*, qui a quatre câbles, dont l'un atterrit à Brest.

Le *Direct United States Telegraph*.

II. — GROUPE DE L'AMÉRIQUE DU SUD, comprenant :

Le *Brazilian Submarine Telegraph*.

Le *Western and Brazilian Telegraph*.

III. — GROUPE DE L'ORIENT ET DE L'EXTRÊME-ORIENT, de beaucoup le plus important, qui comprend :

L'*Eastern Telegraph Company* partant de *Cornwall*, allant à *Lisbonne*, traversant la *Méditerranée*, la *mer Rouge*, pour aboutir à *Aden*. Là, bifurcation : une ligne part sur *Bombay*, *Madras*, *Hong-Kong*, et de *Hong-Kong*, sous le nom de *Eastern Extension Australia and China Telegraph* se dirige, d'une part sur l'*Australie* et la *Nouvelle-Zélande*, de l'autre sur la *Chine*. — Une seconde ligne part de *Aden* sous le nom de *Eastern and South African Telegraph*, et va au *Cap*, en passant par *Zanzibar*, *Mozambique*, *Delagoa Bay* et *Durban*.

La côte ouest de l'Afrique est desservie par l'importante ligne du *West African Telegraph* qui part de *Lisbonne*, passe, entre autres stations, aux îles *Madère*, à *Saint-Vincent*, à *Saint-Louis* (France), à *Bissao*, à *Konakry* et *Porto-Novo* (France), à *Saint-Thomé*, à *Saint-Paul de Loanda*, à *Benguela*, à *Mossamades* et aboutit enfin au *Cap*.

A côté de ces puissantes compagnies, nous trouvons un assez grand nombre (une quinzaine environ) de compagnies anglaises de moindre importance.

Comme les câbles sous-marins français sont peu de chose, com-

parés à cet immense réseau! A travers l'Atlantique, entre la *France* et les *États-Unis* nous n'avons qu'une seule ligne télégraphique; nous allons en avoir deux. Nous possédons un câble entre les *Antilles* et l'*Amérique du Sud*; enfin dans la Méditerranée sont immergés les câbles reliant *Marseille* à *Oran*, *Alger* et *Tunis*. Quelle infériorité en cas de guerre!

Voilà les entreprises vraiment fructueuses dont on peut faire honneur à l'impérialisme. Elles sont contemporaines de ce grand mouvement; elles en procèdent et elles ont ensuite contribué à le fortifier. Mais ce ne sont pas les seules créations qui en soient sorties. Il y en a d'autres qui ne méritent pas moins d'être examinées.

Vers le milieu de la décade de 1880-1890 apparaissent deux sociétés, l'*Imperial Federation League* et l'*Empire Trade League*, qui expriment nettement la double tendance de l'esprit anglais : la tendance idéale et mystique dans l'*Imperial Federation League*; la tendance intéressée, positive et même terre à terre dans l'*Empire Trade League*. Ainsi, dès la première heure, le contraste se marque nettement, l'opposition des vues se déclare entre les deux sociétés; toutes deux doivent être reçues par le premier ministre, mais la seconde prend la précaution de faire dire à lord Salisbury qu'il fera mieux de ne pas trop s'engager avec la première. Ainsi, dès le commencement, le jeu est au complet et l'année 1887 nous montre affrontées et en conflit les deux forces qui jusqu'au moment présent se sont partagé l'Angleterre.

Dès cette époque, les partisans de la Fédération avaient réussi à écarter toute idée de séparation, sinon à créer un vif désir d'union plus étroite. Ils prirent occasion de la curiosité et de l'intérêt qu'avaient excités le Jubilé et l'Exposition Coloniale et Indienne. Ils organisèrent sur la place tiède encore, et sans aucune intermission, comme s'ils eussent craint de laisser dissiper cette chaleur d'un instant, un *Imperial Institute of the colonies and India* qui ne fit d'abord que languir sous la présidence du prince de Galles. C'est le 13 novembre 1886 qu'eut lieu à Mansion House la première réunion des membres fondateurs. Des conférences commencèrent d'autre part avec les agents coloniaux résidant à Londres; elles furent conduites des deux côtés avec une parfaite bonne grâce. Mais ces agents n'eurent pas l'idée, pas plus que les membres anglais n'eurent garde, de mettre en avant aucune proposition introductive d'un rattachement fédératif. Lord Rosebery parlant le 16 novembre 1887 devant une branche écossaise de la Ligue de fédération

impériale déclara qu'une proposition à cette fin, émanant d'un Anglais, serait envisagée par les colonies comme un retour de ce même esprit de domination qui jadis fit perdre à la métropole les provinces nord-américaines. Il ajouta qu'aucun plan d'union n'avait chance d'être accueilli, à moins que les agents coloniaux eux-mêmes n'en prissent l'initiative.

Une humeur si défiante et une susceptibilité si irritable n'étaient pas faites pour rendre facile la tâche la plus haute commise à l'institut colonial : créer l'unité fédérative. La liste des sujets traités dans les conférences indique qu'ils avaient renoncé à tant prétendre et qu'ils s'attardaient prudemment à des objets plus humbles. Les sujets d'outre mer demandaient que le titre de la reine contint mention des colonies : c'est un acte de courtoisie qui ne coûtait rien à l'autonomie coloniale. La condition des îles du Pacifique, l'amélioration des lignes télégraphiques, l'abaissement du tarif postal, les lois sur les brevets, donnèrent lieu à un examen plus sérieux ; ce sont là, d'ailleurs, de pures questions d'affaires ou des sujets courants de droit international conventionnel. Le droit pour les colonies de négocier séparément et de conclure par leurs propres agents des traités avec les puissances étrangères, fut longuement débattu. Le Canada avait cette question fort à cœur. Voilà une aspiration qui n'est guère dans le sens d'une fusion ou d'un rapprochement politique. La discussion sur la défense des colonies aboutit à un plan qui depuis a été soumis aux législatures australiennes et a pris corps dans l'*Imperial defence act* de 1888 : entretien d'une escadre à frais communs, l'Angleterre supportant les dépenses de premier établissement et les colonies lui payant 5 pour 100 d'intérêt. Encore insistèrent-elles sur l'obligation de laisser constamment les vaisseaux dans les eaux australiennes, quelque tour que prissent les événements. Quant aux lois sur le mariage du veuf avec sa belle-sœur, les délégués se plaignaient avec vivacité que les héritiers issus de ces mariages dans les colonies qui en reconnaissaient la validité ne pussent recueillir les immeubles situés en Angleterre. A quoi le représentant du gouvernement de la reine répondait : « Vous devez nous laisser libres d'avoir nos lois comme vous avez les vôtres ». Rien de tout cela ne faisait pressentir que la conscience fédérative fût près de se dégager. Au reste, le bruit interminable que les journaux firent autour des voyages entrepris par les *cricketers* australiens en Angleterre et anglais en Australie trahissait leur indigence en faits significatifs et de quelque portée, témoignant

d'un sérieux désir d'union. De même on parla avec grande ostentation du contingent de troupes envoyé par les Australiens dans le Soudan; ce qu'on ne put ajouter, c'est que la réaction ne s'était pas fait attendre, que sir Henry Parkes devait une grande partie de sa popularité à ce qu'il avait combattu en son temps la mesure, et que le nom de *Soudan men* appliqué avec une intention injurieuse aux gens qui avaient conseillé de venir en aide à l'Angleterre, leur restait encore à l'époque où sir Ch. Dilke visita pour la seconde fois les colonies océaniennes. De même, lorsque sir Samuel Griffith, premier de Queensland, reparut en Australie, apportant avec les idées d'union et les expédients qui avaient défrayé les délibérations de la conférence coloniale, le texte du bill sur la défense maritime, un parti, dit national, se forma contre lui; on lui jeta au visage qu'il avait consenti à un « tribut naval » payable par son pays à un pays *étranger*; le bill soumis au vote populaire fut rejeté, et le ministère tomba, entraîné par l'impopularité de son chef.

Ce qui s'est passé pour Terre-Neuve accuse nettement les difficultés que rencontre la métropole lorsqu'elle croit devoir résister, au nom des traités, aux résolutions intéressées de ses colonies, ou lorsque au contraire elle donne à ces résolutions un assentiment trop empressé, sans s'être assurée qu'une autre colonie n'a pas d'intérêt engagé dans la question. Aux environs de 1887 le Parlement de Saint-Jean avait voté un bill imposant des restrictions sur la vente du « bait ». Ce bill n'était général qu'en apparence. Il était dirigé contre les Français et mettait à néant les droits qui leur avaient été de tous temps reconnus; la France se plaignit et l'Angleterre se trouva réduite au rôle ingrat de recommander à une colonie le respect d'un traité répudié par le sentiment national. Ces difficultés durent encore. Mais les Français ne sont pas les seuls qui furent atteints par les résolutions du Parlement colonial. Quelque temps après, l'Angleterre consentit à ce que son ambassadeur assistât et prit part à une conférence entre Terre-Neuve et les États-Unis et signât la convention qui intervint entre les deux partis. Là-dessus grand émoi au Canada; démarches auprès de l'Angleterre, laquelle consent à ce qu'il ne soit pas donné suite au traité. Grande colère de Terre-Neuve. Le Parlement de Saint-Jean cherche les moyens d'être désagréable au Canada. Il le trouve dans le « Bait bill »; il en applique les dispositions aux pêcheurs canadiens, tandis qu'il laisse les pêcheurs américains tranquilles. Le Canada ainsi traité se dispense de publier la proclamation par laquelle chaque année il

exemptait les poissons de Terre-Neuve des droits établis sur tous les poissons de l'étranger. Ce qu'il y a de remarquable en tout ceci, c'est d'une part le cynisme et l'acerbité du conflit entre les colonies, leur incapacité de concevoir une autre règle que leur intérêt personnel; d'autre part l'attitude gauche et empruntée de l'Angleterre vis-à-vis des gouvernements qu'elle a faits libres. Elle ne réussit pas à les convaincre, elle ne sait ni leur céder ni leur résister.

Plus récemment, elle a rencontré à l'autre bout de son empire des mesures prises en violation des traités conclus par la métropole avec la Chine pour l'admission des *coolies* en terre britannique. Le Queensland s'est nettement refusé à permettre l'introduction de cette forme de travail à bon marché, qui faisait concurrence à sa propre main-d'œuvre, et abaissait le *standard of living* de ses ouvriers. Là encore l'Angleterre s'est montrée singulièrement impuissante à prévenir les effets de la loi et à maintenir intact son régime conventionnel.

Les conférences d'Ottawa (juin 1894) témoignent non moins clairement des dispositions qui animent le Canada, l'Australasie et le Cap à l'égard de la métropole. Ces conférences étaient intercoloniales, bien qu'un représentant de l'Angleterre y assistât à titre officieux. On y discuta diverses questions qui intéressaient l'Australasie et le Canada. Après quoi le délégué du Cap prit la parole et dit à peu près ceci : « Quand deux colonies autonomes signent entre elles un traité ou un arrangement, il est naturel qu'elles invitent la métropole à y donner son assentiment, mais si cet assentiment est refusé, il est naturel qu'elles s'en passent ». On réclama à cette occasion pour l'Australasie le droit, qu'avaient déjà le Cap et le Canada, de signer avec les autres colonies autonomes des conventions en dehors de la métropole. En somme les colonies laissèrent voir en cette occasion le propos délibéré de ne consulter que leur intérêt et de ne rien concéder aux convenances particulières de la métropole.

VI

Transportons-nous maintenant dans le présent et voyons ce qui est advenu de cette forme d'impérialisme qui consiste dans une entente avec les colonies autonomes. Sir Ch. Dilke a examiné et épuisé la question dans un article récent; il constate qu'il y a trois types auxquels peut se ramener l'impérialisme. Le type constitu-

tionnel, le type commercial ne sont pas plus acceptables pour les colonies que pour la métropole; le type militaire se présente seul avec quelques-uns des caractères d'une mesure pratique. Ces conclusions étaient évidentes pour tout esprit réfléchi. Ce n'en est pas moins un fait grave que l'initiateur du mouvement impérialiste, l'inventeur du mot de *Greater Britain* s'y rallie ouvertement et sans restriction. Les formes du type constitutionnel se ramènent toutes à celles d'un parlement impérial où siègent les délégués des colonies à gouvernement libre. Comment seront répartis les délégués? En raison de la population sans doute. Les onze millions des colonies autonomes seraient représentés dans le Parlement anglais par 180 membres auprès des 495 de l'Angleterre, des 103 de l'Irlande, des 72 de l'Écosse. Leur nombre s'augmenterait rapidement et atteindrait en dix ans, suivant le taux actuel de l'accroissement de la population, le chiffre de 250 environ. Quelles sont les affaires qui ressortissent à ce Parlement impérial? Je ne vois guère que les affaires étrangères et le commerce qui lui appartiennent naturellement. L'Angleterre admettra-t-elle jamais que des délégués des antipodes, étrangers aux souvenirs de son passé et à ses intérêts présents, soient faits juges pour partie de sa conduite dans les conflits européens où elle se trouverait engagée? D'autre part des colons semés à des milliers de lieues de la mère patrie se laisseront-ils volontiers entraîner par l'orgueil de la mère patrie dans ces mêmes conflits européens contre lesquels ils sont abrités par la distance et qui bouleversent notre hémisphère sans que leur repos en soit troublé? Enfin, des colonies, seules maîtresses d'élever ou d'abaisser leurs droits de douane, accepteront-elles qu'une majorité anglaise intervienne, si peu que ce soit, dans le règlement de leur commerce? Ni l'Angleterre ni les colonies elles-mêmes ne peuvent envisager sérieusement l'idée d'un Parlement œcuménique; un instant suffit pour leur en montrer l'impossibilité.

Le type commercial a rencontré plus de faveur. Il a fécondé plus d'un esprit, et engendré plus d'une vingtaine de projets d'union douanière. De ces projets je ne retiendrai que celui qui a été proposé par M. Chamberlain. Il s'agit d'un Zollverein à établir entre l'Angleterre et ses colonies. A l'intérieur de ce Zollverein, une réciprocité fraternelle assure aux produits des colonies un régime de faveur en Angleterre, aux produits de l'Angleterre un régime de faveur dans les colonies. Tout autour, les États étrangers sont écartés par des droits différentiels. C'est le Royaume-Uni avec ses possessions

d'outre mer, se suffisant à lui-même; c'est en même temps une renonciation solennelle au libre-échange. Il y a eu un commencement d'exécution : l'Angleterre a dénoncé les traités avec l'Allemagne et la Belgique pour avoir les mains libres. Il n'était pas besoin d'être très sagace pour apercevoir le vide et la fragilité de cette combinaison. L'Angleterre est-elle préparée à abandonner la politique du *Free-Trade* consacrée par tant de succès éclatants? L'opinion publique ne maintiendrait pas un instant au pouvoir les hommes d'État qui lui proposeraient de frapper de droits le gros de son approvisionnement, lequel lui vient de la Russie, des États-Unis, de l'Amérique du Sud, etc. Le premier effet de cette législation serait de rendre plus coûteuse la vie de l'ouvrier et d'élever partout les salaires. C'est ce qu'observe très justement sir Ch. Dilke. Les colons ne seraient pas apparemment plus favorables à la combinaison. La conséquence immédiate du Zollverein serait, chez chacune des colonies, l'abrogation des droits de douane, qu'il faudrait remplacer par des droits d'excise. Or, d'une part, c'est sur la métropole que ces droits pèsent de tout leur poids; les colonies continuent en effet de s'approvisionner en Angleterre de tout ce qu'elles ne produisent pas, et pour ne citer que l'Australie, le chiffre des importations britanniques n'a pas encore fléchi au dessous de 75 p. 100; d'autre part ces droits de douane sont la grande ressource des budgets coloniaux et forment la partie la plus claire du revenu. La facilité d'arrêter les marchandises à l'entrée, de percevoir le droit de donane, en apparence, sur l'étranger, de ne livrer aux nationaux que des denrées grevées d'une taxe qu'ils n'ont pas eu à payer, en fait un impôt de prédilection pour les communautés croissantes, qui ont au contraire beaucoup de peine à s'accommoder du droit d'excise, avec ses façons inquisitoriales, son inspection de tous les instants, les pertes de temps et d'argent que rendraient inévitables une perception disséminée sur tout un immense territoire. Il y a donc pour les colonies une impossibilité matérielle de se prêter au désir que M. Chamberlain a exprimé en 1897 aux premiers des différentes colonies, et personne ne peut s'étonner qu'il n'ait été répondu à la proposition d'un Zollverein que par cette simple phrase : « Les relations actuelles des colonies et de la métropole sont établies d'une manière très satisfaisante ». C'est ainsi que M. Chamberlain a été amené à laisser glisser de ses doigts « la pomme de terre trop chaude » qu'il offrait aux colonies avec un gracieux sourire.

Il avait eu le temps toutefois de présenter la troisième forme

d'union, déjà réalisée en partie par l'*act of defence* conclu avec les colonies australiennes. Cet *act* était à renouveler et on voulait profiter de l'occasion pour rendre une certaine liberté de mouvement aux forces navales cantonnées dans les eaux australiennes. Les *premiers* firent la sourde oreille, et c'est seulement lorsque M. Goschen, devinant leurs sentiments secrets, se fut rabattu sur un simple renouvellement de l'*act*, sans liberté de déplacement pour les navires et sans augmentation de la somme à payer pour les colonies, que les « premiers » promirent avec empressement de soumettre la mesure à leurs Parlements respectifs. Le seul point sur lequel M. Chamberlain obtint gain de cause est la proposition qu'il fit qu'un régiment anglais allât de temps à autre au Canada, au Cap ou en Australie, pour y manœuvrer pendant trois mois sous les yeux des coloniaux, et qu'un régiment colonial vînt se faire voir en Angleterre pendant le même temps. Les premiers qui avaient été amenés, par les sentiments présumés de leurs commettants, à infliger au ministre de si humiliants échecs, saisirent avec joie l'occasion qui leur était offerte, et accueillirent avec une grande faveur la proposition sans conséquence de M. Chamberlain.

En somme l'impérialisme, si l'on entend par là un accord positif entre les colonies et la métropole, n'a rencontré que des mécomptes, et les raisons que Sir Ch. Dilke donne de cet insuccès sont trop intimes et trop profondes pour ne pas être durables. Il conclut par une dernière observation qui est paticulièrement judicieuse, c'est qu'en imposant aux colonies un lien conventionnel on porterait atteinte au lien sentimental, à l'affection filiale et spontanée qui attache les grandes colonies à la métropole. L'impérialisme est plus que jamais une rêverie.

Pour être une rêverie il n'en est pas moins la plus puissante, la plus effective des réalités. On dit volontiers que l'Anglais est avant tout un esprit pratique; on oublie qu'il est poète, le poète par excellence. Le véritable impérialisme, celui qui, récemment, pénétrait tous les cœurs, exaltait toutes les fiertés de la nation anglaise, est un sentiment purement mystique. C'est bien moins la conscience ramassée d'un seul peuple que le large sentiment d'une race commune. L'Anglais qui parcourt des yeux la carte du monde marquée d'innombrables taches rouges y reconnaît moins des rameaux que des rejetons, rejetons vigoureux nés des semences tombées du grand arbre; son orgueil se creuse pour faire place à un sentiment d'infinie grandeur; il s'élargit afin de contenir toutes les variétés de la race

anglo-saxonne; les États-Unis, aujourd'hui détachés, y entrent à la suite des autres colonies anglaises. C'est l'orgueil d'un frère aîné qui appuie son droit de primogéniture sur sa force et sur sa richesse. Il n'est pas le maître; il est tout simplement le premier; l'hommage qu'il exige n'emporte aucune dépendance de la part de ses innombrables frères puînés.

Veut-on savoir comment ce mouvement vers l'impérialisme entraîne tout et engage, malgré eux, les gens les moins enclins aux conceptions mystiques? Il faut lire à la fin de la publication annuelle du *Cobden Club* (1899) l'incroyable théorie de droit des gens élaborée par des esprits positifs et *matter of fact* accoutumés de longue date à considérer les questions par leur côté pratique. Le Cobden Club est tout ce qui reste de l'école de Manchester. Il n'avait eu jusqu'ici que deux idées : le libre-échange et la paix. Sa politique n'embrassait que les traités de commerce et ne s'appliquait point aux autres actes des peuples. International par sa constitution, il restait neutre entre les nations et on lui avait plus d'une fois reproché, comme à l'école de Manchester, de manquer de patriotisme; or, tout récemment, on l'a entendu déclarer qu'aujourd'hui il n'était plus permis de se désintéresser de la conduite et des démarches des autres peuples, France, Allemagne, États-Unis, Russie; qu'il fallait y avoir l'œil et la main; qu'il ne s'agissait pas d'obtenir, sinon par persuasion, que les États historiques fissent de leurs vieux tèrritoires des milieux plus libres où le commerce ne serait plus gêné par des lois restrictives, mais que toute autre était la condition des terres actuellement vacantes, que tout Anglais qui s'y établissait jouissait de la liberté du négoce; que si après cela, cette terre, non appropriée, tombait entre les mains d'une grande puissance, l'Angleterre avait le droit de soutenir et l'espoir de démontrer que les choses ne pouvaient être changées en ce qui concerne les sujets de Sa Majesté; que le libre-échange était la loi commune de tous les pays sans maîtres et que cette loi s'imposait au maître nouveau. Cette conception égoïste et autoritaire se rattache comme la conception mystique de l'impérialisme au caractère le plus profond, le plus essentiel de l'esprit anglais. C'est le propre de l'Anglais de ne voir que lui dans l'univers; il règle ses droits sur ses intérêts sans considérer les intérêts rivaux que ses droits rencontrent; il croit naïvement que sa supériorité est de celle que tous les peuples sont disposés à reconnaître; il la proclame sans scrupules et s'attend à voir le monde entier s'incliner devant ce nouveau principe du droit des gens. Disons mieux encore : il se

considère comme une race à part, d'un sang plus pur que celui des autres hommes; l'Éternel l'a choisi pour être son peuple élu et il puise dans cette assurance un calme et imperturbable orgueil : *Tu regere imperio populos, Romane, memento.* Ce vers du poète exprime le sentiment qui remplit et obsède son âme, qui lui crée comme une conscience plus large, comme un point de vue plus élevé d'où il contemple l'univers. Il réunit la souplesse et la fluidité de Carthage, la dureté et la fierté de Rome, à la foi profonde du Juif marqué par les destins et qui, lui aussi, s'est emparé du monde.

ÉMILE BOUTMY.

LE CANAL DE L'ELBE AU RHIN

La chambre des députés du Landtag prussien vient de rejeter, en deuxième et troisième lectures, le projet de loi relatif au canal de l'Elbe au Rhin. Après la première discussion, qui eut lieu au mois d'avril dernier, on pouvait facilement prévoir que les adversaires du projet seraient en majorité, et dès ce moment l'échec du gouvernement paraissait certain. Mais l'opposition du Parlement ne fait sans doute que retarder quelque peu la construction du *Mittelland-kanal*. L'Empereur-Roi semble décidé à vaincre toutes les résistances, et à arriver coûte que coûte à ouvrir cette grande voie navigable qui doit unir l'est et l'ouest de la monarchie prussienne. Toute l'Allemagne est intéressée à cette lutte qui s'engage entre Guillaume II et le Landtag; car le Mittellandkanal apportera des modifications considérables dans les relations commerciales des différents États de l'Empire, aussi bien entre eux qu'avec les pays étrangers.

Nous nous proposons d'étudier ce projet de canal de l'Elbe au Rhin. Nous montrerons comment il vient utilement compléter un réseau de voies fluviales; nous examinerons dans quelles conditions ce grand travail doit être exécuté; et nous essaierons d'indiquer dans quelle mesure il augmentera la puissance économique de l'Allemagne en favorisant le développement de l'agriculture, du commerce et de l'industrie.

I

L'Allemagne est le pays d'Europe qui possède le plus grand réseau de fleuves et de rivières navigables. Elle fait partie de cette grande plaine européenne qui s'étend sans interruption de l'Oural à la Hollande. Cette immence surface de pays plat va en s'élargissant de l'ouest à l'est. C'est ainsi que, réduite à environ 150 kilom. entre Minden et la mer du Nord, cette plaine atteint plus de 450 kilom. entre la Bohême et la Baltique. Elle mesure 1,100 kilom.

Cologne à Tilsitt, et 550 de Hambourg à Breslau. Elle est très iblement accidentée. De l'embouchure de l'Oder à celle de l'Ems terrain reste toujours au-dessous de 180 mètres de hauteur. Le ıl descend donc insensiblement des régions montagneuses vers la er. Aussi les fleuves ont-ils un cours très régulier, en général e Rhin excepté) leur pente est très faible. A 715 kilom. de son nbouchure, l'Oder coule à 180 mètres de hauteur. L'Elbe à son ıtrée en Allemagne est à 119 mètres et parcourt encore 760 kilom. ʻant d'arriver à la mer. Quant au Rhin, les travaux considérables ıtrepris pour la régularisation de son cours permettent d'y naviuer pendant toute l'année, malgré la pente très rapide du fleuve [1].

Ces grandes artères fluviales se rapprochent les unes des autres râce à leurs nombreux affluents, aussi a-t-il été facile de les unir ntre elles. L'Oder communique avec la Vistule par la Netze et la Varthe. La Havel, la Sprée et le canal de Finow réunissent l'Elbe t l'Oder, et forment une grande voie de communication entre lambourg et la Haute Silésie en passant par Berlin. L'Aller conduit e la Weser vers l'Elbe. La Hase et la Hunte permettent d'unir la Veser à l'Ems. Enfin ce dernier est relié au Rhin par la vallée de la ippe.

La Vistule, l'Oder et l'Elbe, ainsi que nous venons de le voir, orment dans le centre et l'est de la Prusse un ensemble de voies avigables. Il y a là tout un système de canaux dont la plupart ont té construits au siècle dernier. Déjà au XVIIe siècle le Grand Électeur de Brandebourg avait conçu le projet d'un canal joignant la prée à l'Oder. Ce plan avait reçu un commencement d'exécution, juand il fut repris par le grand Frédéric, qui cherchait à réunir la ilésie au Brandebourg. Depuis cette époque, de nouveaux canaux nt été construits, et on a cherché à améliorer les anciens de nanière à pouvoir satisfaire aux exigences d'un trafic qui s'accroît ontinuellement.

A l'ouest de l'Allemagne les fleuves sont isolés les uns des autres.

1. Ces chiffres sont donnés par M. Laffite dans son ouvrage sur « *la navigation ıtérieure en Allemagne.* » M. Laffite a été envoyé en mission par le ministère du ommerce et par le Comité de la Loire navigable, pour étudier la navigation uviale de l'Allemagne. Son livre contient les renseignements les plus complets t les plus récents; aussi avons-nous été obligés d'y recourir assez souvent. 'enquête faite par M. Laffite a été publiée à Nantes, par les soins du Comité e la Loire navigable.

On trouvera encore des indications très utiles sur le canal de l'Elbe au Rhin, lans l'exposé des motifs du projet déposé par le gouvernement en mars 1899; t dans les discours prononcés à la Chambre des députés, les 13, 14, 15, 17 et 8 avril 1899.

Le Rhin communique avec l'Ems, par la Lippe et le nouveau canal de Dortmund aux ports de l'Ems. La Weser et l'Ems sont reliés par un canal. Dans cette région le réseau des voies navigables n'est pas aussi complet que dans l'est. Cela tient à ce que le Rhin et ses affluents ont longtemps été les seules routes fréquentées de l'ouest de l'Allemagne. De plus, les industries qui depuis ont fait la richesse de la région rhénane ont eu à leur disposition de nombreuses lignes de chemins de fer. Ces lignes, que l'on a multipliées à l'infini ne suffisent plus aujourd'hui [1].

Cependant il y a une solution de continuité entre les fleuves et canaux de l'ouest et ceux de l'est. La Weser est à peu près séparée de l'Ems, et elle n'est pas reliée à l'Elbe. Il y a là une lacune qui arrête le développement de la navigation intérieure allemande. C'est à cette lacune que le gouvernement prussien propose de remédier en construisant le Mittellandkanal, qui doit réunir l'Elbe et le Rhin.

La construction d'une voie navigable allant du Rhin à l'Elbe n'est pas une conception nouvelle. Elle remonte au commencement du siècle. Dès 1810, le gouvernement westphalien avait projeté la création d'un ensemble de canaux destinés à mettre Dantzig en communication avec... Paris. Mais les guerres du premier Empire firent abandonner ce magnifique projet. Cependant on peut affirmer que l'idée d'une grande route fluviale tracée de l'est vers l'ouest ne s'est jamais perdue. On la voit reparaître dès le rétablissement de la paix. Quelques patriotes pensèrent à unir tous les pays allemands par un canal de commerce. Le projet était à peine étudié; ce n'était qu'une simple indication, et il faut arriver à l'année 1840 pour rencontrer le premier projet réellement sérieux.

A cette époque, la batellerie subissait une crise très grave et était très menacée par la concurrence du chemin de fer. Un industriel westphalien, Friedrich Harkort, songea à la création d'un canal central, devant permettre aux chalands du Rhin d'étendre leur trafic dans la direction de l'est. Comme on était en train de dépenser

1. Dans son discours du 13 avril 1899, M. Thielen, ministre des travaux publics a cité l'opinion de son prédécesseur Maybach. — En 1883, Maybach estimait que la circulation sur les chemins de fer du bassin de la Ruhr, devenait très dangereuse par suite de l'encombrement des voies ferrées. A cette époque le ministre souhaitait aussi la construction d'un canal destiné à venir en aide au chemin de fer. — Or depuis 1883 le mouvement a passé de 22 millions à 40 millions de tonnes, soit une augmentation de 18 millions. Il est bien évident que ce qui était très désirable en 1883, est absolument nécessaire en 1899. (Chambre des Députés séance du 13 avril 1899).

des sommes considérables pour la construction des chemins de fer, on ne soucia guère, en haut lieu, de s'engager dans de nouvelles dépenses. Mais Harkort, soutenu par les « Vereine » de la batellerie persévéra dans son idée. En 1850 un comité d'études s'organisait à Dortmund pour la création d'un canal du Rhin à l'Elbe. A la suite d'une campagne faite soit par la presse, soit dans des réunions publiques, le gouvernement prussien fut forcé de s'intéresser aux travaux du comité de Dortmund; et en 1863 paraissait officiellement le plan d'un canal allant de Ruhrort (sur le Rhin), à Minden (sur la Weser). Pour défendre son projet, Fr. Harkort fonda en 1869 l'« Association pour le développement de la navigation sur les fleuves et les canaux de l'Allemagne » (*Centralverein für Hebung der deutschen Fluss-und Kanalschiffahrt*). Les guerres de 1866 et de 1870 firent abandonner les projets de Harkort et de son comité.

Après la constitution de l'Empire, l'industrie allemande ne fit que se développer davantage. Les gouvernements particuliers, soutenus par le gouvernement impérial, encouragèrent toutes les unions ou « Vereine » s'occupant de la navigation intérieure. C'est la période où on dépense des sommes considérables pour régulariser les rivières et pour augmenter leur profondeur. On s'aperçoit que la navigation avec des bateaux d'une très grande capacité est plus avantageuse. L'idéal de la batellerie sera de faire parcourir aux bateaux d'un fort tonnage le plus grand trajet possible sans être obligée d'avoir à opérer des transbordements. Les gouvernements, les villes et aussi les particuliers intéressés au développement du trafic fluvial vont faire de très grands sacrifices afin de permettre à la grosse batellerie de passer directement des grands fleuves dans les affluents. On crée des ports intérieurs et on agrandit ceux qui existaient déjà, mais qui sont devenus insuffisants. Dans la période qui s'étend de 1865 à 1885, 70 millions sont dépensés pour régulariser le cours de l'Elbe; et la plus grande partie de cette somme est fournie par les villes riveraines. Depuis 1885, il a fallu encore 40 millions pour achever les travaux entrepris sur ce fleuve. A la même époque, 37 millions sont nécessaires pour les cours d'eau de la Marche qui mènent de l'Elbe à l'Oder. Dans Berlin des travaux considérables sont entrepris pour la construction d'un nouveau canal.

Dans la région de l'ouest on constate la même activité. Les grands ports du Rhin sont complètement modifiés. Dans toutes les grandes villes situées sur le fleuve, on augmente la longueur des quais. Des

docks sont construits à Cologne, à Mayence et à Mannheim. En face de cette dernière ville, le port de Ludwigshafen va prendre une extension considérable; Mannheim et Ludwigshafen deviennent les ports d'attache d'une nombreuse flotte effectuant un service régulier vers Rotterdam. En descendant le Rhin, à Mayence, et surtout au confluent du Rhin et du Main, à Gustavsbourg, on construit un port très important. Le Main est rendu accessible à la grosse batellerie jusqu'à Francfort. A Cologne et à Dusseldorf, les municipalités n'hésitent pas à dépenser des millions pour améliorer leurs ports. Enfin c'est à Ruhrort que se concentre tout le mouvement des charbonnages du bassin de la Ruhr. Depuis un demi-siècle, ce port a dû être sans cesse agrandi. C'est là que les bateaux de charbon qui remontent le Rhin, viennent recevoir leur chargement. Trois grands bassins ont été construits et on a installé une trentaine de « culbuteurs » pour accélérer le chargement des bateaux.

Devant ce développement prodigieux de la navigation intérieure, et en même temps sous la poussée toujours plus forte d'une industrie qui veut augmenter ses débouchés, les idées de Harkort et de son comité de Dortmund devaient être reprises. Le mouvement n'est pas localisé dans la Westphalie et dans le Hanovre. Dans tout l'Empire on va demander la construction de nouveaux canaux. Les vœux formulés par les chambres de commerce, les municipalités et les nombreux *Vereine* vont avoir un résultat. De 1879 à 1882, on élabore un vaste plan de voies navigables. On projette la création d'un système de canaux, dont les uns doivent servir de jonction aux fleuves de la plaine du nord, et les autres sont destinés à rapprocher l'Allemagne centrale de la Baltique.

Dans ce projet était comprise la grande ligne devant relier le Rhin à l'Elbe. Le tracé partait de Ruhrort et aboutissait à Magdebourg, en passant par Minden et Hanovre. Les gouvernements particuliers et les Vereine sont arrivés par leurs efforts à faire exécuter en grande partie ce plan élaboré de 1878 à 1882. Actuellement il ne reste plus à construire que les canaux de la Meuse au Rhin, du Rhin à l'Elbe, de Leipzig à l'Elbe, et de l'Oder au Danube.

Malgré tous les efforts tentés par les industriels et les compagnies de navigation de la région rhénane et du Hanovre, aucune décision législative n'était intervenue en ce qui concerne le canal de l'Elbe au Rhin. Cette grande artère qui doit réunir les voies fluviales de l'est avec celles de l'ouest avait déjà des adversaires très puissants qui empêchèrent le gouvernement prussien de présenter le projet du

Canal Central. Cependant le gouvernement ne s'est pas découragé, et en 1886, il fit voter par le Landtag une loi lui permettant de construire un canal allant de l'Ems à Dortmund, et un autre, de l'Oder à la Sprée. On a critiqué cette loi du 9 juin 1886. On a reproché au parlement d'avoir fait construire une voie navigable qui n'aboutissait que du côté de l'Ems, alors qu'à Dortmund il n'y avait aucune issue. Si le gouvernement a présenté et fait voter un pareil projet, c'est qu'il savait très bien que c'était le seul qui eût des chances d'être accepté. En effet, les députés qui ont voté le canal de l'Ems à Dortmund peuvent être rangés dans deux catégories : il y a d'un côté des adversaires du Canal Central qui ont voté tout de même pour l'Ems-Dortmund, en se promettant bien d'empêcher l'adoption de toute loi ultérieure tendant à prolonger ce canal soit vers le Rhin, soit vers l'Elbe. De l'autre côté, il y a les partisans du Canal Central qui ont été heureux d'avoir le canal de Dortmund, parce que c'est une partie et qu'ils espèrent bientôt avoir le tout. Enfin le système des compensations devait entraîner l'adoption du projet. Quand l'ouest demande la construction d'une grande voie, l'est se plaint d'être lésé, et il faut aussi lui promettre des grands travaux sans quoi ses représentants repoussent le projet. Cela se reproduit à chaque discussion, bien que chaque orateur affirme qu'il n'admettra aucune compensation, et que rien ne l'empêchera de voter contre.

Pendant que les travaux du canal Ems-Dortmund étaient poussés très activement, les différents Vereine avaient recommencé la campagne en faveur du Mittellandkanal. L'Association pour l'extension de la navigation des fleuves et canaux de la Basse Saxe (*Verein für Hebung der Fluss-und Kanalschiffahrt für Niedersachsen*) a été le point de départ de cette « agitation ». Elle a commencé par ouvrir en 1890 une souscription qui a produit plus de 200 000 marks. Elle a envoyé des conférenciers dans les principales villes. Elle a organisé, et c'est la partie la plus importante de son œuvre, une série d'enquêtes destinées à prouver l'utilité du canal. Ces enquêtes ont été faites très sérieusement, et le gouvernement prussien s'en est beaucoup servi dans l'exposé des motifs du projet de 1899. Les renseignements publiés par le Verein de la Basse Saxe ont été admis même par les adversaires qui, pour la plupart, n'ont pas essayé de les discuter en séance du Landtag.

Avant d'arriver au projet de 1899, nous avons encore à signaler une nouvelle tentative que le gouvernement a essayé de faire

en 1894. Il n'osa pas proposer le Mittellandkanal en entier; il demanda simplement de faire la jonction de Dortmund au Rhin. Mais les adversaires faisaient bonne garde et le projet fut repoussé. (Séance du 18 mai 1894.) Il était bien entendu pour tout le monde que ce n'était qu'un simple ajournement, car on savait très bien que le Landtag aurait de nouveau à se prononcer sur ce sujet. Et en effet le 13 mars dernier ce n'était plus seulement pour le canal Dortmund-Rhin que le gouvernement déposait un projet; il demandait au Parlement l'autorisation de construire le canal de l'Elbe au Rhin.

II

D'après les plans soumis à la chambre des Députés, le Mittellandkanal doit emprunter sur une longueur de 90 kilom. le canal Dortmund-Ems. (Ce dernier doit prochainement être livré à l'exploitation [1]). Il le quitte au nord de Munster, à Bevergen pour aller dans la direction de l'est vers l'Elbe. Il rejoint la Weser près de Minden; de là il va presque en ligne droite sur Magdebourg, en passant par Hanovre. Il tombe dans l'Elbe à 10 kilom. de Magdebourg, près de Heinrichsberg; en face de Niegripp, où débouche le canal venant de la Havel. Des embranchements joindront au Canal Central les villes de Minden, Osnabrück, Linden, Hildesheim, Lehrte, Peine et Brunswick, qui jouiront ainsi des mêmes avantages que si elles étaient situées sur l'artère principale. La construction de ces 325 kilom. de canal ne présente pas de grandes difficultés; sur une si grande longueur, il n'y aura que cinq écluses. A Bevergen, le canal Dortmund-Ems est à 49 m. 80; et le point le plus haut se trouve entre le Weser et l'Elbe à une hauteur de 55 m. 60.

Pour relier le Rhin à Dortmund, le canal partira de Herne, point initial du canal Dortmund-Ems, et suivra la vallée de l'Emscher jusqu'à son confluent. Ici on a été obligé de choisir un nouveau tracé, celui que l'on avait proposé en 1894 aurait coûté trop cher. En effet depuis 1894 un grand nombre de constructions ont été élevées sur l'ancien parcours. Cela tient au grand développement de l'industrie et en même temps à l'accroissement considérable de la population dans toute la région de la Ruhr. Le tracé a dû être abandonné à cause des frais énormes d'expropriation.

1. Ce canal a été inauguré le 10 août dernier par l'empereur. — Guillaume II a déclaré à cette occasion que son gouvernement était décidé à achever l'œuvre entreprise et à construire le canal de l'Elbe au Rhin.

Le canal doit être construit pour permettre le passage de bateaux le 600 à 800 tonnes. Il aura 2 m. 50 de profondeur, 18 mètres de argeur au plafond, 30 mètres au plan d'eau. Sur la partie Rhin-)ortmund il y aura 7 écluses. Comme sur le Canal Central, leur lon-gueur sera de 67 mètres, leur largeur 8 m. 60. En dehors des écluses, lln'y aura pas de travaux d'art importants, sauf les aqueducs néces-saires pour franchir les vallées de la Hase (affluent de l'Ems), la Weser, la Leine, l'Oker et l'Aller.

On a donc voulu donner au Mittellandkanal les plus grandes limensions possibles, en raison du trafic considérable qu'il doit issurer.

Le Canal Central coûtera 192 millions[1]; la section Rhin-Dortmund nécessitera une dépense de 49 millions. Le total, en y joignant la canalisation de la Weser de Hameln à Minden, est de 261 millions 326,250,000 francs). Dans les évaluations soumises au Landtag on s'est basé sur le chiffre de 360 000 marks par kilomètre; c'est le prix noyen du kilomètre sur le canal Ems-Dortmund. L'État ne sera pas seul à supporter la dépense. Les villes et les associations doivent lonner 90 millions. Il reste donc 171 millions que l'État devra payer. Comme la construction du Mittellandkanal doit durer dix ans, cela fait une annuité de 17 millions, que les ressources ordinaires du budget fourniront facilement. De même, lorsque le canal sera livré à l'exploitation, les villes riveraines devront contribuer aux frais l'entretien.

On avait fait une série de calculs pour indiquer quel serait le ton-nage probable du canal, et pour connaître le rendement des taxes. On se basait sur la date de 1908 pour l'ouverture à l'exploitation. Comme on ne peut pas maintenant prévoir quand le canal sera con-struit, il est inutile d'indiquer les chiffres qui ont été donnés.

III

Le projet du gouvernement fut discuté par la chambre des députés dans ses séances des 13, 14, 15, 17 et 18 avril, puis ren-voyé à une commission.

Cette commission, composée de 28 membres, a étudié les quatre points suivants :

1° Importance économique du canal pour l'agriculture, le com-merce et l'industrie; opportunité du développement du trafic, soit

1. Les dépenses et les recettes sont indiquées en marks.

par voie ferrée, soit par voie navigable; importance financière des canaux; les services qu'ils peuvent rendre.

2° Conditions techniques d'exécution du canal.

3° Conditions financières : subventions, garanties, tarifs.

4° Dommages éventuels et compensations.

La commission a fait un voyage d'étude dans la région de la Ruhr. Elle a entendu longuement le ministre des travaux publics au sujet des dépenses que nécessiterait la construction de voies nouvelles. Elle a repoussé le projet du gouvernement. Le vote a donné les résultats suivants :

Pour le canal du Rhin à Herne (Dortmund) :	17 voix contre,	et 11 pour.
Pour le canal du Centre.................	18	—	10 —

M. le comte de Limburg-Stirum a présenté la motion suivante, qui a été adoptée à l'unanimité moins une voix : « La chambre des députés voudra bien exprimer au gouvernement royal son consentement à l'égard du vote des fonds nécessaires pour l'augmentation et l'extension du matériel et des installations de chemins de fer, pour mettre le réseau d'État à la hauteur des besoins sans cesse croissants du trafic » [1].

La commission a déposé son rapport au commencement de juin, et le projet est revenu en discussion devant la chambre des députés. Mais l'opinion de la Chambre était déjà faite; et le projet a échoué en première, deuxième et troisième lectures [2]. Les causes de cet échec vont nous être expliquées en examinant les avantages et les inconvénients qui résulteraient de la construction du Mittellandkanal.

Dans le discours qu'il prononçait le 13 avril 1899, en défendant son projet, M. Thielen, ministre des travaux publics, disait que pour maintenir la situation commerciale de l'Allemagne aussi bien en Europe que dans les pays d'outre mer, il était nécessaire d'arriver à un abaissement des prix de transport à l'intérieur même du pays. Or ce résultat ne peut être atteint que par la construction de nouvelles voies navigables. Il est certain que les prix du transport par voie ferrée n'ont pas facilité les relations entre les provinces de l'est et celles de l'ouest. S'il est vrai, en règle générale, que les chemins de fer ont supprimé les distances, cela ne se serait pas produit en Allemagne. C'est du moins ce qu'ont exposé, avec beaucoup d'argu-

1. Voir au sujets des travaux de la commission l'article du *Journal des transports*, 27 mai 1899, page 263.

2. La deuxième lecture a été faite le 18 août; la troisième lecture, le lendemain 19.

ments à l'appui, les partisans du Mittellandkanal. Ils se sont plaints de ce que toute la région industrielle de l'ouest était isolée en quelque sorte du reste de l'Empire, et que, grâce à la navigation du Rhin, elle faisait plus de commerce avec l'étranger qu'avec les autres régions allemandes. On arrivait ainsi insensiblement à accroître l'antagonisme qui existe entre l'industrie de l'ouest et l'agriculture de l'est. On va jusqu'à reprocher à la région rhénane d'être plus près de New-York et de Buenos-Ayres, que des provinces de l'est et de la Silésie; et l'argument est présenté par les adversaires du canal de l'Elbe au Rhin, alors même qu'une occasion unique leur est offerte pour rapprocher et réunir entre elles les différentes provinces de la monarchie prussienne. Le problème est évidemment très difficile à résoudre, car il y aura toujours opposition entre les deux parties de l'Empire. L'est, sauf dans la haute Silésie, est essentiellement agricole et voudrait avoir le monopole de la vente du blé sur les marchés de l'ouest et du centre. L'ouest, grâce à un système très complet de voies navigables, se passe parfaitement des produits de l'est et s'approvisionne au dehors. Il semble pourtant que le Mittellandkanal pourrait utilement remédier à cet état de choses en diminuant les frais de transport.

Le premier avantage que l'ouest et aussi le centre de l'Allemagne retireront du canal de l'Elbe au Rhin, c'est d'être plus rapprochés de la mer. Toute la région industrielle de la Westphalie, du Hanovre, et plus au sud de la Saxe verrait du même coup augmenter ses débouchés. Les relations avec l'intérieur du pays devenant plus faciles, l'industrie de l'ouest pourrait aller concurrencer sur les marchés du centre et surtout à Berlin, les produits qui viennent de l'étranger par la voie de l'Elbe ou par l'Oder. Car, malgré le régime douanier de l'Allemagne, des produits manufacturés arrivent au centre du pays à un prix souvent très inférieur à celui des similaires fabriqués par l'industrie allemande. Cela tient toujours au bon marché du transport.

Les charbonnages du bassin de la Ruhr seront les plus favorisés par le nouveau canal. En effet le marché leur sera ouvert dans tout le centre et en particulier à Berlin, où le tarif élevé des chemins de fer laisse les charbonnages de la Silesie maîtres de la place [1]. Le char-

1. Actuellement le charbon de la Ruhr qui est consommé à Berlin s'en va en chemin de fer jusqu'à Hambourg, et de là, par les voies de l'Elbe et de la Havel, est transporté par bateaux à Berlin. — Voir à ce sujet le discours de M. Schmieding (chambre des députés. Séance du 13 avril 1899.)

bon de Ruhrort pourra lutter dans les vallées de l'Ems, la Weser et de la Basse Elbe contre le charbon anglais. On peut même facilement prévoir que lorsque le réseau des canaux allemands sera complété, les charbons de Silésie et de Westphalie seront les grands fournisseurs de Hambourg et des autres grands ports de la mer du Nord et de la Baltique. L'industrie métallurgique pourrait, avec le canal, recevoir à meilleur marché les minerais qu'elle achète en Espagne, en France, en Angleterre et en Suède; les matières premières arriveraient ainsi par bateaux jusqu'aux hauts fourneaux. La chambre de commerce de Duisbourg demande même la canalisation de la Moselle, pour recevoir directement les minerais de la Haute Moselle.

Mais le plus grand avantage du Mitellandkanal serait de prendre au chemin de fer une partie de son trafic. Le ministre des travaux publics a dû reconnaître que l'administration des chemins de fer prussiens ne pouvait plus assurer l'exploitation du réseau de la Ruhr. Malgré les grandes dépenses faites pour la construction de nouvelles lignes, il est impossible de donner pleine satisfaction aux demandes de l'industrie. La région westphalienne produit à elle seule plus du quart des marchandises transportées par chemin de fer. Pendant l'hiver 1898-99 il a fallu chaque jour 18,000 wagons découverts pour charger la production du charbon et du fer. Or lorsqu'on a chargé pendant toute une journée, il faut de nouveau des wagons pour le lendemain; on arrive ainsi à avoir dans la région du Rhin et de la Ruhr plus de 35,000 wagons qui sont mis en mouvement dans l'espace de vingt-quatre heures. Aussi, malgré l'augmentation du matériel roulant, a-t-il été impossible d'enlever toutes les marchandises[1]. Ce manque de wagons qui se produit à chaque hiver entrave le commerce avec le centre du pays, l'administration du chemin de fer ne pouvant pas répondre des délais d'expédition et de livraison. Les mêmes plaintes se renouvellent tous les ans. Le ministre des travaux publics, M. Thielen, a déclaré au Landtag (séance du 13 avril) que seule la construction du Canal Central pourrait remédier à cet état de choses si préjudiciable à l'industrie. Même en consacrant à la construction de nouvelles lignes ferrées les 260 millions que coûtera le canal, il serait très difficile d'assurer l'exploita-

1. En 1896-1897 l'administration des chemins de fer prussiens a acquis 405 locomotives et 14,672 wagons à marchandises. La dépense totale pour l'acquisition du matériel roulant s'est élevée à 67 millions 7, pour l'exercice 1896-1897. — Ces chiffres sont donnés par M. Raffalovich dans le *Marché financier* de 1897-1898, p. 309.

tion dans de bonnes conditions. Le réseau de la Ruhr est déjà très compliqué; si on augmente l'enchevêtrement des lignes, les accidents sont à redouter. Or, dans cette région, dès qu'un accroc se produit dans la circulation normale des trains, il y a un encombrement général. Il faudrait doubler les lignes, agrandir les gares, et augmenter le personnel et le matériel roulant. Le ministre estime que le résultat voulu ne serait pas encore atteint. Le kilomètre de canal coûtera relativement moins cher que le kilomètre de chemin de fer. Un chaland d'une contenance de 600 tonnes transporte autant qu'un train de 45 wagons.

Les adversaires du canal objectent que l'État prussien en construisant le canal ferait une très mauvaise opération, car il perdrait une partie de ces fortes recettes qu'il retire de l'exploitation du chemin de fer. — A cela on répond très justement que jamais la navigation fluviale n'a fait tort aux chemins de fer, qu'au contraire les deux modes de transports sont faits pour se rendre de mutuels services. C'est ainsi que les ports de Gustavsbourg, et de Mannheim-Ludwigshafen ont été construits par les administrations de chemin de fer dont les lignes aboutissent à ces ports, et elles n'ont pas eu à regretter les sacrifices qu'elles s'étaient imposés. Dans la séance du 17 août, M. Thielen montrait fort bien comment le chemin de fer n'a pas souffert de la concurrence que lui fait la navigation. Sur les deux lignes qui suivent les rives du Rhin les recettes ont augmenté depuis dix ans de près d'un demi-milliard. Et cependant la batellerie peut transporter à des conditions plus avantageuses. Une compagnie, dont le siège social est à Mannheim, ne demande que soixante-cinq heures pour conduire de Rotterdam à Mannheim un convoi de bateaux d'un tonnage total de 5 200 tonnes, soit à peu près dix trains de chemin de fer. Ce résultat est obtenu grâce aux progrès continuels des constructeurs de remorqueurs et de chalands. Le chemin de fer ne pourrait pas transporter une si grande quantité de marchandises dans un délai si court. Les trains sont obligés de s'arrêter souvent; au contraire le bateau monte ou descend le Rhin sans aucun arrêt. — Les mêmes augmentations de recettes peuvent être constatées sur les deux voies ferrées qui conduisent de Mayence à Francfort, et cela malgré la canalisation du Main et la création du port de Francfort. De même pour les lignes du Brandebourg qui doivent soutenir la concurrence du canal Elbe-Oder.

Les partisans du Mitellandkanal estiment que la voie ferrée et la voie fluviale auront chacune à assurer un trafic considérable, sans

que l'une porte préjudice à l'autre. Il est certain que le développement prodigieux de l'industrie westphalienne ne trouvera jamais assez de moyens de transport pour écouler tous ses produits. Les résultats de l'exploitation des mines de charbon prouvent qu'à elle seule l'industrie minière peut alimenter le trafic du canal. En 1840 la région de la Ruhr ne produisait qu'un million de tonnes de charbon, depuis cette production est montée à :

41	millions de tonnes en	....	1895
45	—	....	1896
48	—	....	1897
52	—	....	1898

On peut donc dire que chaque année le rendement du bassin houiller de Westpalie s'augmente de 4 millions de tonnes. Et cela malgré les difficultés qui empêchent le charbon d'arriver sur les marchés du centre de l'Allemagne. En ouvrant de nouveaux débouchés, le canal augmentera encore la production du bassin de la Ruhr.

Il est donc incontestable que le canal de l'Elbe au Rhin entraînera un développement considérable de l'industrie de l'ouest de la Prusse. C'est ce que l'est ne veut pas admettre. Ses représentants se sont plaints vivement au Landtag des avantages que l'on accordait aux gros industriels de la région rhénane. Ils ont prétendu que le Mittellandkanal serait un cadeau que l'est ferait à l'ouest. Là dessus on a échangé des paroles très vives. Les députés de l'ouest ont trouvé que comme c'était dans leur pays que l'on payait le plus d'impôts, il était juste que l'État fît quelque chose pour augmenter la prospérité industrielle. C'est aussi cette région qui assure au budget prussien les plus-values provenant des recettes des chemins de fer. Les députés de l'ouest n'ont pas réclamé lorsqu'on a construit dans la Silésie et dans les provinces de l'est des lignes secondaires qui ne rapportent rien et qui coûtent de l'argent. L'est demande des compensations et désire que les voies fluviales conduisant de la Haute Silésie à Berlin soient améliorées pour donner passage à des bateaux de 600 tonnes. Nous avons vu plus haut que ce travail a été commencé en partie à la suite de la loi de 1886.

Les adversaires du Mittellandkanal prétendent que sa construction serait la ruine pour l'agriculture des provinces de l'est et pour l'industrie de la Haute Silésie. Il faut examiner cette théorie. On reproche au canal de favoriser l'importation des blés qui viendront

concurrencer sur le marché allemand les blés indigènes. Le canal Dortmund-Ems amènera déjà une diminution de 1 franc dans le prix du transport de la tonne de blé; une nouvelle réduction rendrait la lutte impossible. L'argument mérite d'être pris en considération.

On peut d'abord se demander si les grands fleuves qui traversent l'Allemagne ne suffisent pas actuellement pour conduire les blés étrangers sur les marchés de l'intérieur. Il est évident que le Rhin et l'Elbe, par exemple, permettent l'importation des céréales, puisqu'aucun droit de douane n'a pu atténuer l'économie réalisée sur le prix de transport. Le canal de l'Elbe au Rhin viendra-t-il augmenter cette importation? Cela est incontestable; aussi les partisans du projet ont-ils été les premiers à promettre un relèvement du droit de douane. A cette condition les blés de l'est n'auront plus autant à redouter la concurrence. Bien plus de nouveaux débouchés leur seront ouverts grâce à la diminution du prix de transports; et ainsi les échanges entre l'est et l'ouest deviendront plus fréquents. Le canal rapprochera les deux régions opposées, ce que le chemin de fer n'a pas pu faire à cause de l'élevation des tarifs.

Le canal permettra de transporter à meilleur marché les engrais et la chaux qui sont nécessaires à l'agriculture. Il permettra aux bois de la région de l'est d'arriver plus facilement vers les mines de l'ouest où ils ont actuellement à lutter contre les bois du nord. Les frais de transbordement rendent l'emploi des bois de l'est très onéreux. Ils doivent faire tout un détour pour arriver à destination. Par l'Elbe ils descendent à Hambourg, de là ils vont par mer à Rotterdam, puis remontent le Rhin jusqu'à Ruhrort-Duisbourg : là le chemin de fer les conduit aux mines où ils sont utilisés. Le canal abrégerait le trajet et permettrait de réaliser une grande économie.

Enfin on peut admettre que lorsque les relations commerciales seront reprises entre l'ouest et l'est, ce dernier profitera des produits à très bon marché fabriqués par l'industrie rhénane qui viendront remplacer sur les places du centre et de l'est les similaires anglais.

Cependant les adversaires du Mittellandkanal sont persuadés et ont affirmé à la tribune de la chambre des députés que l'est de la Prusse sera ruiné par l'ouverture d'une nouvelle voie. Le chef des agrariens, M. de Kanitz, a déclaré que son parti s'opposerait toujours à la construction du canal. Il est soutenu par tous les députés de l'est. Leur grand argument c'est le dommage causé à l'est par le canal. Nous venons de l'examiner. En outre ils ont fait valoir cer-

taines raisons techniques qui rendent très difficile l'exécution du canal.

On prétend que l'alimentation du canal sera insuffisante, surtout du côté du Rhin. La commission de la chambre des députés chargée d'étudier le projet a voté la résolution suivante : « La chambre ne donnera son consentement pour l'agrandissement du canal d'alimentation de la Ruhr qu'à condition qu'il ne sera prélevé d'eau dans la Ruhr qu'autant que le débit de cette rivière sera supérieur à 19 mètres cubes par seconde ». Cette résolution, si elle était adoptée par la chambre, rendrait presque impossible l'alimentation du canal, Du côté de l'Elbe on éprouve aussi de grandes difficultés pour trouver l'eau nécessaire.

Le dernier argument présenté par M. de Kanitz est plus sérieux : le canal, ne pourra pas être utilisé pendant toute l'année, d'abord à à cause des réparations qui obligent la batellerie à chômer, et surtout à cause de la gelée qui rendra le canal impraticable pendant deux mois chaque hiver. M. de Kanitz se demande pourquoi le canal Dortmund-Ems n'a pas encore été livré à la navigation. C'est parce que le grand ascenseur d'Henrichenbourg, près de Dortmund, ne peut pas fonctionner; qu'il a été nécessaire de faire de nouveaux travaux, et lorsque cet ascenseur sera mis en marche on peut s'attendre à tout instant à avoir des accidents. Dans ces conditions le passage des bateaux sera constamment gêné. Il y a eu toute une campagne de presse contre l'entrepreneur chargé de la construction de l'ascenseur; mais cela n'a pas eu de résultat appréciable; on ne sait pas encore si le travail sera accepté.

De plus, il faut compter tous les ans sur le chômage de l'hiver, M. de Kanitz rappelle qu'il dure souvent trois mois sur les canaux de l'est; et bien que le climat de l'ouest soit plus tempéré, il faut s'attendre à voir le canal inutilisable pendant un mois ou six semaines. Il cite à ce sujet l'opinion de Maybach, dont le ministre Thielen a invoqué le témoignage en faveur du canal du Rhin à l'Elbe. Maybach disait : « Je suis bien partisan des voies navigables, mais je suis obligé de reconnaître que cet hiver les bateaux sont restés en panne et n'ont pas pu avancer.... Ainsi malgré les canaux que nous désirons avoir dans l'avenir, nous serons forcés de conserver nos chemins de fer comme pour une exploitation très chargée, car ils devront assurer tout le trafic lorsque la navigation sera arrêtée ». Ainsi, continue M. de Kanitz, l'économie dans les frais de personnel et d'exploitation du chemin de fer, économie que

le ministre des finances évalue à 15 millions, est illusoire; on sera forcé de conserver le même personnel pour pouvoir faire face à la fois au trafic ordinaire et à celui qui viendra s'ajouter lorsque le canal sera obstrué. Il faudra avoir le même personnel et le même matériel; les dépenses ne diminueront pas, tandis que les recettes baisseront. Dans ces conditions, il vaut mieux construire de nouvelles voies ferrées.

On n'a pas répondu à l'argumentation de M. de Kanitz. Elle est très difficile à réfuter; il est en effet certain que le canal ne sera pas praticable en hiver. Or c'est justement en hiver qu'il serait le plus utile, car c'est à cette période de l'année que le trafic des céréales et de la houille est le plus intense.

Pour combattre le canal, les agrariens n'ont pas été seuls. Ils ont été aidés par tous les députés dont les circonscriptions auront à souffrir de la création du Mittellandkanal. Il est bien certain que l'ouverture à la navigation d'une voie si importante viendrait modifier la situation économique de certaines villes et de certaines régions. Nous venons de voir combien l'est redoute la concurrence de l'ouest. La Silésie a peur que ses charbons soient chassés de tout le bassin de l'Elbe et de Berlin. Il y aura de grandes transformations. Le développement de la navigation intérieure en Allemagne a eu pour résultat de changer l'importance économique de certaines villes. Il y a trente ans on ne pensait pas que Mannheim-Ludwigshafen deviendrait le premier port de l'Allemagne pour le commerce du blé et du pétrole. Ruhrort a atteint le tonnage du port de Hambourg; et son activité ne fera que s'accroître avec le canal de l'Elbe au Rhin. Les mêmes phénomènes se sont produits dans la vallée de l'Elbe. Les millions dépensés pour l'amélioration de ce fleuve ont assuré la prospérité de Hambourg. Et cependant Hambourg appréhende fort la construction du Mittellandkanal, car sa rivale, la ville de Brême, va en profiter. La municipalité de cette ville a offert 50 millions pour canaliser le Weser jusqu'à sa rencontre avec le grand canal. Il y aura de ce fait toute une partie du trafic avec les pays d'outre mer qui échappera à Hambourg.

Toutes ces craintes n'ont rien de nouveau Chaque voie de communication nouvellement établie crée un changement. Encore de nos jours, on reproche aux chemins de fer de causer un préjudice au pays qu'ils traversent. Cela se dit, même lorsque l'on sait que la voie ferrée contribue à augmenter la richesse du pays. Il en sera de

même pour le Mittellandkanal; il viendra encore accroître la puissance économique de l'Allemagne. Les députés prussiens qui ont repoussé le projet du canal de l'Elbe au Rhin, devraient méditer cette charmante histoire qu'un de leurs collègues M. Wiemer leur racontait : Un jour, dans le pays de Bade, les paysans d'une contrée s'opposaient par tous les moyens en leur pouvoir à la construction d'un chemin de fer. Ces braves gens craignaient d'être ruinés. Leurs doléances furent écoutées; on fit passer la voie ferrée un peu plus loin. Deux ans après les paysans s'aperçoivent de leur erreur et pétitionnent pour avoir leur chemin de fer. Une délégation fut envoyée auprès du grand-duc. En les recevant le grand-duc leur dit : « Mais vous avez refusé le chemin de fer quand on vous l'a offert. — Vous avez raison, répondit le président de la délégation, mais on aurait dû nous l'imposer, car nous ne savions pas ce que nous faisions. »

HENRI SCHUHLER.

LES RELATIONS COMMERCIALES

ENTRE

LA FRANCE ET LA SUISSE

(1892-1898)

Quatre années se sont déjà écoulées depuis que l'entente, également désirée par les deux pays, est venue mettre fin à une guerre de tarifs aussi désastreuse pour la France que pour la Suisse. Ce laps de temps est suffisant pour permettre d'apprécier les résultats de la convention de 1895; mais, avant de l'étudier dans ses détails et pour en mieux faire ressortir l'importance et les avantages, il est nécessaire de retracer brièvement le régime douanier sous lequel vivait chacun des deux États avant 1892, les causes qui avaient amené la rupture et le trouble profond qui en résultait pour le commerce.

I

Depuis 1881, les rapports économiques de la France avec la Suisse étaient réglés, comme avec la plupart des pays étrangers, par des traités de commerce à tarifs annexés, conclus pour un temps déterminé et stipulant invariablement la clause de la nation la plus favorisée. Ces traités discutés entre les intéressés présentaient, en retour de concessions faites au commerce ou à l'industrie de l'un des contractants, des avantages corrélatifs appropriés aux besoins particuliers de l'autre partie signataire. Le traité conclu en 1882 avec la Suisse nous était particulièrement favorable, à en juger par l'extension même de nos relations commerciales avec ce pays. Le chiffre de nos exportations en Suisse s'élevait annuellement à 240 millions de francs, tandis que nos importations n'atteignaient pas 110 millions[1].

1. Exportations de France en Suisse. Importations de Suisse en France.

Années.	Valeurs.	Années.	Valeurs.
1889	230,000,000	1889	101,500,000
1890	242,000,000	1890	104,200,000
1891	234,000,000	1891	103,500,000

Or, sans attacher à la balance du commerce une importance exagérée, ces deux chiffres méritent d'être retenus, parce qu'ils témoignent de l'intérêt que nous avions à assurer le maintien de notre trafic de l'autre côté du Jura. La Suisse nous achetait annuellement des tissus pour 35,500,000 francs, des peaux pour 11,000,000 francs, des sucres pour 9,400,000 francs, et des produits industriels pour 45,400,000 francs. Et cependant la France n'occupait pas la première place sur le marché suisse : ses commerçants et ses industriels y rencontraient de sérieux concurrents. Sur le tableau des importations en Suisse, en 1891, l'Allemagne figure au premier rang avec 293 millions, soit 31 p. 0/0 de l'importation totale ; la France vient ensuite avec 214 millions, soit 23 p. 0/0, puis l'Italie avec 136 millions soit 14. 5 p. 0/0, l'Autriche avec 86 millions ou 9 p. 0/0. Enfin, l'Angleterre et les États-Unis vendent à la République helvétique des produits pour un total de 86 millions, soit 8.5 p. 0/0. Ainsi, bien que tributaire de la France pour un grand nombre de marchandises, la Suisse entretenait avec les autres nations des relations d'affaires assez importantes pour pouvoir, le cas échéant, renoncer à nos denrées plutôt que d'accepter un tarif qu'elle trouverait excessif.

L'étude des rapports commerciaux de la France avec la Suisse serait incomplète ni nous ne mentionnions le régime de faveur dont jouissaient le pays de Gex et la Haute-Savoie. Ce régime datait pour le pays de Gex d'un arrêt du Conseil fédéral du 1er septembre 1853, admettant en franchise les produits agricoles et les matières premières et n'établissant qu'un faible droit sur les articles industriels. Quant aux produits suisses, ils pénétraient sur le territoire de Gex sans acquitter aucun droit depuis que le second traité de Paris de 1815 avait stipulé que « la ligne des douanes françaises serait placée à l'ouest du Jura de façon que tout le pays de Gex se trouve hors de cette ligne ». La situation n'était donc pas égale et le traité du 30 juin 1864 eut pour but d'y remédier en accordant l'entrée en franchise en Suisse aux approvisionnements de marché, tels que bois, charbon, feuillages, litières, légumes et fruits frais, œufs, céréales, colza en gerbe, lait, œufs et beurre frais, et la taxation du quart seulement du droit fédéral, mais avec limitation des quantités introduites, pour quelques articles énumérés : vins 1,200 hectolitres, chaux et gypse 500 quintaux, poterie 2,400 quintaux, fromages 2,400 quintaux, enfin peaux tannées 200 quintaux. Ce traité, qui devait prendre fin en 1879, fut prorogé jusqu'en 1882, et au traité de commerce suisse du 23 février 1882 fut

annexé un nouveau règlement. La distinction inscrite au traité de 1864 était maintenue, mais les objets de la deuxième classe, tout en restant soumis à une limitation de quantité, ne payaient plus aucun droit.

La Haute-Savoie avait un régime analogue à celui du pays de Gex; mais elle devait se trouver moins directement intéressée que ce dernier dans la lutte économique entre la France et la Suisse. Elle était en effet protégée pour trente ans par une convention conclue en 1881 et stipulant que la Suisse, outre la franchise déjà accordée en 1869 pour 100 hectolitres de vin, admettait en exemption de tous droits les denrées d'approvisionnement sans limitation aucune, ainsi que 6,600 peaux tannées, et au droit réduit des trois quarts 350 quintaux de cuirs et de peaux tannées.

Si maintenant nous voulons comprendre l'émotion causée en Suisse par notre réforme douanière de 1892, qui au régime des traités de commerce avec tarifs annexés substituait un double tarif, l'un maximum, l'autre minimum, ce dernier fixant la limite extrême des concessions à faire aux seules nations disposées à nous consentir « des avantages corrélatifs et à nous appliquer leurs tarifs les plus réduits », si nous cherchons à saisir le sens des revendications du Conseil fédéral et à expliquer la fermeté dont il fit preuve à cette occasion, il nous faut examiner la situation économique de la Suisse.

Séparée du reste de l'Europe par de hautes montagnes qui semblent autant de barrières infranchissables, sans ports ni colonies, la Suisse a su cependant tirer merveilleusement parti de sa position topographique et prendre rang parmi les peuples les plus commerçants du continent. Elle doit en partie cette prospérité à une double cause : au caractère travailleur, entreprenant et économe de ses habitants et au bon marché des prix de revient. La plupart des industries, installées hors des villes, mettent à profit les forces de la nature en utilisant comme moteurs les torrents et les chutes d'eau. L'emploi d'un cheval hydraulique leur revient en moyenne à 500 francs, tandis qu'un cheval vapeur nous en coûte 1,200; c'est une économie de plus de moitié. Ajoutons qu'en Suisse les impôts sont peu élevés et les capitaux abondants : autant de causes qui contribuent efficacement au développement de l'industrie.

Mais ces avantages ont leur contre-partie : la Suisse manque des matières premières dont une nation industrielle ne saurait cependant se passer; elle ne possède que trois exploitations de houille, dix-

neuf d'anthracite et dix de lignite, aussi est-elle obligée d'importer annuellement 900,000 tonnes de houille. D'autre part, au point de vue agricole, elle se trouve dans une situation assez défavorable. L'élevage seul y est prospère, tandis que la culture des céréales est insuffisante, et, chaque année, la Suisse doit demander à l'étranger, spécialement à l'Autriche-Hongrie et à la Russie, la moitié du pain qu'elle consomme et une grande partie des denrées alimentaires.

L'état économique de la République helvétique peut donc se résumer ainsi : surproduction industrielle, pénurie de matières premières, insuffisance de l'agriculture. Le rôle de sa politique commerciale se trouve dès lors tout tracé : ménager des débouchés aux produits manufacturés et favoriser en retour les importations de blé, de denrées alimentaires, de matières premières. Si d'ailleurs nous ouvrons les annales du commerce extérieur de la Suisse, nous voyons les faits d'accord avec ces données : les trois quarts des exportations concernent les objets fabriqués; dans un total de 485,500,000 francs ils figurent pour un chiffre de 324,600,000 francs, soit 75 p. 0/0, tandis que les matières premières ne représentent que 83,300,000 francs, soit 13 p. 0/0, et les substances alimentaires 77,600,000 francs, ou 12 p. 0/0. Aussi, la Confédération a-t-elle toujours eu intérêt à se montrer libérale et à garder dans sa législation douanière une modération dont son industrie et son agriculture ne pouvaient que profiter. Ses premiers tarifs datent de 1849, et depuis lors ils n'ont jamais été très élevés. Le tarif fédéral des péages du 14 août 1872 ne contenait que de faibles taxes et avait un caractère purement fiscal. En 1882, 1884 et 1887 quelques relèvements de droits faisaient, il est vrai, de légères concessions à la protection, mais les traités conclus en 1888 avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie et en 1889 avec l'Italie n'hésitaient pas en revanche à engager les produits agricoles pour ménager des avantages plus considérables à l'industrie. En 1891 pourtant, la Suisse allait faire un nouveau pas dans la voie de la protection, qui depuis dix ans s'affirmait de plus en plus en Europe et se traduisait en Allemagne, en 1887, par un relèvement des droits déjà nettement protecteurs inscrits au tarif de 1879, en Autriche par une aggravation du tarif modéré, et en Italie par un régime douanier rigoureux mis en vigueur en 1888.

Les cantons allemands, la plupart industriels, étaient les promoteurs de ce mouvement et réclamaient pour eux la protection que tous les pays voisins cherchaient à assurer à leurs manufactures; la Suisse romande, au contraire, demeurait attachée au libre-échange.

Le 10 avril 1891, le nouveau tarif des péages fédéraux était voté pour être appliqué dès le 1er janvier 1892 aux pays qui n'avaient pas de traités avec la Confédération. Mais, résolu à ne pas fermer l'accès du territoire à tous les produits étrangers, le Conseil fédéral signait à la fin de cette même année 1891 et pour une période de douze ans, des traités de commerce avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. Quelques mois plus tard, la Suisse obtenait aussi de l'Italie satisfaction pour une partie des réductions de taxes qu'elle réclamait.

Ainsi protégée d'une part par son tarif général (elle sut à l'occasion le renforcer de taxes différentielles) et confiante dans les débouchés qu'elle avait ménagés à son commerce, la Suisse se trouvait toute armée pour la lutte et en mesure de supporter les sacrifices qu'elle allait s'imposer.

II

Le 17 janvier 1891, notre chargé d'affaires en Suisse, M. Lescuyer de Savignies, notifiait au Conseil fédéral la dénonciation du traité de :ommerce de 1882, tout en demandant la prorogation provisoire ιu delà du 1er février 1892 des stipulations relatives à la garantie les marques de fabrique et de commerce et de la propriété littéraire :t artistique, dont le sort était lié à celui du traité de 1882. Le con- ›eil fédéral refusa de s'engager relativement aux questions de ;arantie, qui, allégua-t-il, « représentent des concessions faites en :onsidération d'allègements de tarifs ».

L'opinion en Suisse se montrait très surexcitée par l'attitude de a France, et si certains cantons, celui de Bâle notamment, étaient ›artisans de la modération, plusieurs réclamaient des représailles.)ès la fin de 1891, les représentants de l'agriculture, des principales ndustries d'exportation et ceux des cantons limitrophes se réunis- ‚aient à Berne et déclaraient que le tarif minimum de la France, : constituant une véritable agression économique contre la Suisse », ıe saurait être pris pour base d'une entente. Quelques jours ›lus tard un certain nombre de sociétés de la Suisse orientale, égion surtout industrielle et partant plus favorable aux doctrines ›rotectionnistes, adressaient au Conseil fédéral une pétition réclamant l'application immédiate du tarif général aux produits français. ‚e Conseil fédéral, ne se dissimulant ni la gravité d'une semblable nesure, ni le tort qu'elle causerait au commerce de la Suisse, faisait ous ses efforts pour arriver à une entente avec la France. Après

bien des pourparlers, M. Ribot, président du Conseil, télégraphiait à notre ambassadeur : « Je vous autorise à dire à M. Droz que le gouvernement français étudiera dans l'esprit le plus amical les réclamations que le gouvernement fédéral croirait devoir formuler au sujet de certains articles du tarif. Si, après un examen contradictoire, quelques-unes de ces réclamations paraissaient justifiées, le gouvernement français ne manquerait pas de les soumettre à l'attention des chambres. » Muni de cette déclaration, M. Droz obtint des chambres fédérales « pleins pouvoirs pour régler les relations commerciales avec la France au mieux des intérêts de la Confédération ». Il fut donc décidé que la Suisse nous appliquerait au delà du 1er février 1892 son tarif d'usage en échange de notre tarif minimum. La France bénéficiait ainsi de tous les avantages commerciaux faits par traités à l'Allemagne et à l'Autriche; les dispositions en faveur à l'égard du pays de Gex étaient maintenues. Quant à la convention littéraire, elle ne fut pas prorogée, le Conseil fédéral n'entendait la rétablir qu'après entente définitive sur le tarif douanier.

La Suisse n'acceptait le tarif minimum que comme un moindre mal et avait hâte de voir aboutir les négociations. Dès la discussion des tarifs douaniers en France, le gouvernement fédéral avait chargé le Voruit de l'Union suisse de recevoir et d'examiner les demandes relatives à la conclusion d'un arrangement avec la France. Ce travail, terminé dans les premiers jours du mois de mars, fut soumis aux départements intéressés (commerce, péage, industrie) définitivement arrêté et transmis au ministre plénipotentiaire à Paris. Les négociations commencées le 11 avril entre MM. Lardy et Cramer-Frey pour la Suisse, les ministres du commerce et de l'agriculture pour la France, aboutirent le 23 juillet 1892, après bien des lenteurs, à la signature d'un arrangement commercial auquel étaient joints une convention littéraire et un article additionnel à la convention du 23 février 1882 sur les rapports de voisinage et la surveillance des forêts limitrophes. D'après ce projet, le gouvernement français consentait des réductions au tarif minimum pour 62 articles, notamment sur les vaches, taureaux, bouvillons, le lait, les fromages, la broderie, l'horlogerie, les fils de soie, de coton, les tissus, les machines, etc. En retour, la Suisse nous appliquait son tarif d'usage et en outre abaissait en notre faveur les droits sur certains articles : gants de peau, pendules à ressort, montres de poche, vins naturels en bouteilles, objets de parfumerie, de mode, etc. L'article additionnel sur les rapports de voisinage

utorisait dans l'intérieur des provinces limitrophes l'importation éciproque d'un pays dans l'autre moyennant le paiement d'une axe égale à la moitié des droits les plus réduits, des bois sciés rovenant des scieries dans un rayon de 10 kilomètres de chaque ôté de la frontière, sans que ces importations pussent excéder ,500 tonnes par an et pour chaque pays.

Tel était dans ses grandes lignes le projet soumis aux chambres. a Suisse, assez sage pour résister à l'impatience des industriels les cantons allemands, avait fait des concessions, mais en retour lle exigeait que la France fît droit à toutes ses revendications. Elle lemandait que le gouvernement français lui donnât acte par écrit le la résolution prise par le Conseil fédéral de se refuser, en cas de ejet ou de modification, à toute ratification de l'arrangement comnercial et de la convention littéraire.

Au surplus, il était peu probable que le parlement français, tout mbu encore des principes qui avaient présidé à la confection et au ote du récent tarif des douanes, se déjugeât à quelques mois de listance et consentît à remanier ce tarif minimum qu'il se plaisait à léclarer intangible, comme « étant la véritable ligne de protection » lestinée à sauvegarder les intérêts de l'industrie, du travail et de la ortune de la France. Aussi, quand le 22 décembre 1892, le projet le loi fut soumis à la Chambre, il y souleva les protestations indignées des protectionnistes. Voulait-on revenir à cette politique néfaste des traités de commerce que le député du Jura, M. Bourgeois, stigmatisait en termes véhéments? Une fois engagés dans cette voie et la première atteinte portée au régime douanier, comnent s'arrêter et quelles raisons invoquer quand les autres puisances, encouragées par l'exemple de la Suisse, viendraient, elles ussi, formuler leurs réclamations? L'objection n'était pas dénuée de ondement, mais elle était, semble-t-il, la condamnation de l'œuvre le 1892, l'aveu de sa conception vicieuse bien plutôt qu'une exception dilatoire sérieuse.

L'agriculture, par l'organe d'un de ses plus ardents défenseurs, I. Viger, partisan à outrance de la protection, protesta contre la éduction de 30 p. 0/0 proposée pour le droit sur le bétail. Ce n'était as que l'importation suisse, assez peu importante, pût faire conurrence à nos éleveurs, mais cet avantage profiterait aux nations ui, jouissant du tarif minimum, importent annuellement en France rès de 13,000 bovidés.

L'industrie ne manqua pas de faire entendre sa voix dans ce con-

cert de doléances. La soierie et la broderie de coton se prétendaient menacées dans leur existence par les concessions faites à la Suisse. Comment la soie, protégée par un simple droit de 0 fr. 30 au lieu de 4 francs, pourrait-elle lutter contre l'importation étrangère? Et les fabricants de tissus de coton pourraient-ils tenir quand les tissages de satin et de satinette ne paieraient plus que 92 francs au lieu de 131 francs?

Ce sont, résumées en quelques mots, les principales objections qui furent soulevées au Parlement. Mais ce que la Chambre redoutait surtout, ce qu'elle voulait à tout prix éviter, c'était la répercussion au profit des autres puissances, des avantages faits à la Suisse, et déjà elle se représentait le marché français envahi par les produits de l'Autriche, de l'Angleterre et surtout de l'Allemagne, en vertu du trop fameux article 11 du traité de Francfort : « En examinant à ce point de vue le nouveau tarif, disait M. Méline, la commission s'est tout de suite aperçue que pour favoriser 30 ou 40 millions de produits suisses, elle ouvrait la porte à 70 ou 80 millions de produits venant des autres pays, ce qui représente un sacrifice total de près de 15 p. 0/0. »

Cette crainte fut vainement combattue par M. Roche, qui s'efforça, chiffres en main, de montrer que le péril n'était pas aussi grand. D'après le ministre du commerce, en effet, les importations des objets bénéficiant des réductions s'élevaient à 82 millions, dont 45 venant de Suisse, tandis que celles de l'Allemagne ne dépassaient pas 8,500,000 francs, celles de l'Angleterre 10 à 11 millions, de la Belgique 4,800,000 francs, et de l'Italie, au cas où elle accepterait notre tarif minimum, 3 millions seulement.

M. Méline demandait cependant à la Chambre de passer à la discussion des articles et de voter au moins les réductions reconnues acceptables par la commission des douanes.

Le rapporteur de la commission était trop au courant des sentiments de la Suisse pour croire que cette démonstration purement platonique pourrait empêcher la rupture, mais ajoutait-il : « Nous devons à la Suisse la preuve de notre entière bonne volonté, la preuve que nous sommes prêts à faire tout ce qui dépend de nous pour lui donner satisfaction dans la mesure où cela est compatible avec les intérêts vitaux et primordiaux de notre travail national. » La Chambre ne se rendit pas à cet appel et préféra, suivant la parole de M. Droz, « sacrifier au dogme protectionniste les raisons d'amitié, d'intérêt et d'équité qui militaient en faveur de l'arrangement

ranco-suisse » : par 388 voix contre 168 elle refusa de passer à la iscussion des articles.

III

La Suisse ne fit pas attendre sa réponse ; le 27 décembre, le Coneil fédéral décida que dans ces conditions non seulement il ne erait pas donné suite à l'arrangement commercial, mais que de lus l'article additionnel complétant la convention sur les rapports e voisinage et les forêts limitrophes, du 23 février 1882, la conven-on littéraire et le règlement relatif au pays de Gex ne seraient oint appliqués. Enfin, il soumettait les marchandises d'origine ançaise au tarif général du 10 avril 1891, aggravé encore par des ırtaxes votées en vertu des droits que lui conférait l'article 34 de ı loi fédérale sur les péages de 1851.

La Suisse toutefois faisait preuve d'une grande prudence dans établissement de ses taxes différentielles. Préoccupée avant tout de ménager les matières premières et même certains objets fabri-ués qu'elle ne se procure pas facilement, elle maintenait les xemptions sur la plupart des produits des champs, jardins et forêts, t sur les déchets et engrais; la houille et les lignites indispensables son industrie restent taxées à 0 fr. 02 le quintal; de même les sphaltes, les pétroles, les céréales de tout genre, les farines ne sont ıs surtaxés. Quant aux autres produits d'origine française, elle s surtaxe pour autant que le tarif minimum frappe de droits plus evés les produits similaires suisses. Ces majorations portent ıviron sur 200 articles, notamment sur les bois, vanneries, cuirs, achines, conserves, vins, broderies, tissus de coton, de soie et de ine, enfin sur les objets intéressant plus spécialement l'industrie ırisienne : la bimbeloterie fine, tels que les articles de fumeurs, les entails, les bibelots, etc. C'était de 130 p. 0/0 que les nouvelles xes grevaient nos exportations par delà le Jura, tandis que la sub-itution du tarif général au tarif minimum n'entraînait qu'une ajoration de 41 p. 0/0. Le gouvernement français n'avait pas cru voir user des droits que lui conférait l'article 8 de la loi du 11 jan-er 1892 [1]. Il est difficile de dire quels eussent été les résultats ıne semblable mesure, mais selon toute probabilité, elle n'aurait

[1]. « Le gouvernement est autorisé à appliquer des surtaxes ou le régime des ›hibitions à tout ou partie des marchandises originaires des pays qui ›liquent ou appliqueraient des surtaxes ou le régime de la prohibition à des ırchandises françaises. » (Loi du 11 janvier 1892, art. 8.)

fait qu'aigrir les relations alors si tendues entre les deux pays et peut-être rendu définitive la rupture.

Quoi qu'il en soit, la disproportion entre la situation de nos produits et celle des marchandises suisses aboutit à des conséquences que l'exposé des motifs du projet de loi, présenté en 1895, signale en ces termes :

« Les mêmes quantités qui, d'après le tarif conventionnel suisse n'avaient acquitté en 1892 que 7,650,000 francs, de droits, se trouvaient taxées en 1894 à 22,222,000 francs, soit un excédent de 14,572,000 francs, alors que les droits perçus à l'entrée en France sur les produits suisses étaient à quantités égales relevés seulement de 6,657,000 francs à 9,316,000 francs, soit une différence en plus de 1,749,000 francs »; et plus loin : « Le chiffre de nos importations en Suisse tomba de 227 millions de francs en 1892 à 172 millions en 1894, soit une perte de 55 millions, représentant 24 p. 0/0 du total, pendant que les introductions de Suisse en France ne fléchissaient que de 91,900,000 francs à 74,800,000 francs, soit un écart de 17,100,000 francs correspondant à 18 p. 0/0 du chiffre antérieur. »

Ainsi en deux ans, la France perd 55 millions de son commerce avec la Suisse : les confections, les laines, les cuirs, les comestibles, les boissons, les tabacs sont les articles les plus éprouvés. Notre exportation de vins a particulièrement souffert des surtaxes établies par le Conseil fédéral : les vins en cercles payaient 25 francs au lieu de 6, ceux en bouteilles 40 au lieu de 25, enfin la taxe sur les vins mousseux avait été portée de 50 à 80 francs. Jusqu'alors nos viticulteurs avaient toujours trouvé un important débouché en Suisse : celle-ci nous achetait annuellement de 240,000 à 280,000 hectolitres de vins représentant une valeur de 7 à 8 millions. En 1894, elle n'importait plus que 28,198 hectolitres pour une somme de 800,000 francs; l'écart était considérable et devait aggraver la situation de la viticulture déjà très éprouvée par la mévente des vins et les ravages du phylloxéra. Ce fut l'Espagne qui nous remplaça sur le marché suisse : ses vins, n'entrant plus en France qu'après avoir acquitté des droits élevés, furent dirigés sur la Suisse, où ils supplantèrent d'autant plus facilement les nôtres que ceux-ci y étaient plus rigoureusement taxés. En 1894, son exportation atteignit 412,347 hectolitres au lieu de 166,473. Un phénomène analogue se produisit pour les autres articles de notre commerce avec la Confédération : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Italie, l'Angleterre même

occupèrent le terrain que nous y perdions. Ainsi, d'après les statistiques suisses, les importations de France s'élevaient en 1892 à 179,200,000 francs, dès 1893 elles tombaient à 115,500,000 francs, soit un déficit de 67,700,000 francs, tandis que les importations des autres pays en Suisse passaient de 690,200,000 francs à 716 millions de francs. La France ne vient plus qu'après l'Italie, alors qu'en 1892 elle la dépassait de 40 millions de francs. C'est l'Autriche qui fournit à la Suisse le sucre que celle-ci cesse de nous demander; elle lui en vend 43,000 tonnes en 1894, au lieu de 15,000 en 1892; les États-Unis et l'empire allemand nous remplacent pour les cuirs et exportent, les premiers 11,398 quintaux au lieu de 3,884 et le second 10,806 quintaux au lieu de 9,000, tandis que nous tombons de 5,000 à 2,840 quintaux. Enfin, pour la laine la place est prise par l'Angleterre et l'Allemagne, pour les papiers et les machines par l'Allemagne. Le chiffre d'affaires de la République helvétique avec cette dernière aurait augmenté de plus de 15 millions de francs depuis 1892. Alors que la France ne représente plus que 12 p. 0/0 du commerce total de la Suisse au lieu de 20 p. 0/0, ses voisins d'outre Rhin, qui avaient à peu près le même trafic en 1892, entrent en ligne en 1894 pour plus de 27 p. 0/0. Mais si nous avions souffert de l'application du tarif différentiel, la Suisse subissait elle aussi, les conséquences de cette lutte économique et ses exportations à destination de la France se trouvaient réduites dans de notables proportions, attestées par ces quelques chiffres, empruntés encore aux statistiques de la Confédération :

Exportations de Suisse en France (en milliers de francs).

Articles.	1891	1894
Extraits de bois de teinture	325	84
Fils de soie teints	600	344
Tissus de coton imprimés	1,165	435
Bonneterie de soie	1,428	678
Montres	4,321	1,245
Tissus de soie noire	26,683	7,900
Broderies en coton	4,481	2,405

Un des principaux articles d'exportation suisse, le gruyère, figure à peu près pour le même chiffre aux deux dates : 10,951,000 francs en 1891 et 10,213,000 en 1894. La chose peut sembler surprenante si au droit de 4 francs inscrit au tarif conventionnel on compare celui de 25 francs qui figure au tarif général, mais elle s'explique par une circonstance toute fortuite, la disette de fourrages en France pen-

dant les années 1893 et 1894. La France est d'ailleurs pour cette branche de l'industrie agricole le principal débouché de la Suisse; elle lui achète annuellement environ 59,000 quintaux de fromages; l'Italie et l'Allemagne sont ensuite les plus importantes clientes pour 50,000 et 45,000 quintaux.

La Suisse avait moins souffert que nous de la rupture, puisque le chiffre de ses exportations en France n'avait fléchi que de 17,100,000 francs, correspondant à 18 p. 0/0, tandis que nous perdions 55 millions, soit environ 24 p. 0/0. Cela tenait à une double cause. Elle avait su tout d'abord développer son marché intérieur des 3/5 du marché perdu par les produits français; puis, les traités de commerce qu'elle avait conclus avec ses voisins lui permettaient de leur demander ce qu'elle ne pouvait plus acheter à la France. Le tarif différentiel était cependant un danger pour elle, parce qu'il la plaçait dans une trop grande dépendance vis-à-vis des autres puissances, affranchies de la concurrence française. Aussi, bien que résolue à ne pas déposer les armes la première, elle se montrait toute disposée à renouer des relations commerciales plus pacifiques avec la France, le jour où celle-ci consentirait à se montrer moins intransigeante sur la question des tarifs. En France, dans les régions de l'Est surtout, où se faisaient sentir plus lourdes les conséquences de la rupture, l'opinion témoignait peu d'enthousiasme pour un régime douanier dont on lui avait tant vanté l'efficacité et qui tenait si mal ses promesses. Les agriculteurs du pays de Gex et de la Haute-Savoie réclamaient ouvertement une reprise de négociations avec la Suisse, et les viticulteurs du Beaujolais et du Mâconnais, dont les vins étaient arrêtés à la frontière par des droits excessifs, se réunissaient au nombre de 1,500 et votaient à l'unanimité la motion suivante : « Les viticulteurs de la région beaujolaise-mâconnaise réclament avec instance des pouvoirs publics la reprise des négociations avec la Suisse afin de faire cesser un état de choses absolument préjudiciable aux intérêts des deux pays ». Enfin, plusieurs conseils généraux émettaient des vœux dans le même sens et une Union franco-suisse se formait à Paris sur l'initiative de M. Poirrier. Ce mouvement d'opinion devait aboutir aux négociations, puis à la convention de 1895.

IV

Au mois de septembre 1894, les fêtes de Mâcon furent l'occasion d'une conférence ayant un caractère purement officieux, mais dont

la portée était significative. A ces fêtes, présidées par MM. Jules Roche et Yves Guyot, avaient été conviées plusieurs notabilités suisses : M. Numa Droz, ancien président de la Confédération, le même qui avait négocié la convention de 1892, les présidents de la Société commerciale de Zurich, de la Chambre de commerce de Bâle, de celle de Genève, de la Société des industries du Jura, etc. La question des relations commerciales y fut soulevée et tous furent d'avis de mettre fin à la rupture.

Deux mois plus tard, M. Barrère, ambassadeur à Berne, faisait les premières ouvertures au Conseil fédéral; elles furent acceptées et les pourparlers s'engagèrent. Conclue entre les deux gouvernements le 25 juin, la convention fut présentée au début de juillet à la ratification des chambres, où elle ne rencontra pas l'opposition systématique de 1892. Après cette expérience de deux années, le parlement n'avait plus la même foi aveugle en la vertu de son tarif douanier, et M. Méline devenait le champion d'une cause qu'il avait alors si vivement combattue. Le projet fut voté et un décret du 17 août 1895 rendit applicable à la Suisse le tarif minimum de 1892, modifié par la loi du 16 août 1895. De son côté, le Conseil fédéral rapportait le tarif différentiel du 27 décembre et admettait les produits français au bénéfice du tarif d'usage, c'est-à-dire au traitement de la nation la plus favorisée. Il appliquait en même temps au territoire de Gex les dispositions du règlement arrêté le 23 juillet 1892 et ratifiait l'article additionnel à la convention de 1882 sur les rapports de voisinage et la surveillance des forêts limitrophes.

L'économie générale de la convention est restée la même qu'en 1892 : abaissement du tarif minimum en faveur de la Suisse, mais l'arrangement, conformément au principe de la loi du 11 janvier 1892, s'est conclu par voie autonome, c'est-à-dire que la France conserve « la maîtrise de ses tarifs », aucun engagement ne la lie, elle reste libre de relever les droits comme de dénoncer quand elle le voudra la convention qu'elle vient de signer.

Bien que respecté dans la forme, le principe n'en était pas moins violé quant au fond, puisque le fameux tarif minimum était abaissé, et le Conseil fédéral appréciait bien le véritable caractère de la convention franco-suisse quand il disait dans son message : « En choisissant la voie autonome, le gouvernement français a ménagé, du moins en apparence, le système qui domine en France et dont les défenseurs n'admettent pas qu'on déroge au tarif douanier par des traités en forme; il n'en reste pas moins vrai qu'à la suite de l'en-

tente avec la Suisse, le tarif a été réduit et le système entamé. » La convention de 1895 se distinguait du projet de 1892 par quelques modifications de détail. Notamment les réductions accordées portaient sur un moins grand nombre d'articles. Le gouvernement français avait été formel sur ce point, et présenter au parlement un projet en tout semblable à celui qui en avait reçu si mauvais accueil en 1892 eût été courir au-devant d'un échec certain.

Ce n'est donc plus sur 62 articles que portent les demandes de réductions, mais sur 29 seulement, et parmi celles-ci sont inscrites les 20 qui, trois ans auparavant, avaient déjà trouvé grâce devant la commission des douanes. Toujours préoccupé de soustraire notre commerce aux conséquences de la clause de la nation la plus favorisée, le gouvernement se refusa à inscrire dans la nouvelle convention les concessions relatives à des produits importés en France en plus grandes quantités par d'autres nations que par la République helvétique. De ce chef se trouva écartée toute une série d'articles : fils et tissus de coton, tissus teints, imprimés, façonnés, machines, pâtes de cellulose, etc. Le tableau suivant montre d'ailleurs que la Suisse était moins intéressée que certains autres pays à l'abaissement des droits sur ces objets.

Tissus de coton écrus et blanchis :			
	Importés d'Angleterre..	9,779	quintaux.
	— de Suisse....	3,829	—
Tissus imprimés :			
	Importés d'Allemagne..	6,500	—
	— d'Angleterre..	4,637	—
	— de Suisse....	1,380	—
Tissus teints et fils teints :			
	Importés d'Angleterre..	3,813	—
	— d'Allemagne..	1,009	—
	— de Suisse....	1,380	—
Machines :			
	Importées d'Angleterre.	17,311	tonnes.
	— d'Allemagne.	15,940	—
	— de Belgique..	8,554	—
	— de Suisse....	1,939	—

Grâce à la précaution prise par le gouvernement, les tierces puissances ne profiteront du chef de la convention de 1895 que d'une remise annuelle de 209,000 francs ; en 1892, elles auraient bénéficié de 1,195,000 francs.

D'autre part, les concessions accordées à la Suisse sont moins importantes que celles inscrites au projet de 1892. C'est ainsi que

pour la broderie les droits ne sont pas abaissés au-dessous de 360 francs; en 1892 ils étaient réduits à 450 francs; les fromages paieront 12 francs au lieu de 11, les machines dynamo de 5,000 kilog. 12 francs au lieu de 6. Les intérêts de l'agriculture sont entièrement sauvegardés, les droits sur le bétail et le lait frais sont maintenus. Le seul point qui, dans la nouvelle convention, intéresse l'agriculture concerne les fromages : le droit de 15 francs du tarif minimum est remplacé par celui de 12 francs. Cette réduction [1] causa un certain émoi dans les départements frontières. Leurs représentants firent valoir à la Chambre les dépenses faites depuis 1892 pour cette branche de l'industrie agricole, les frais d'installations nouvelles, les aménagements récents encouragés par le régime douanier alors en vigueur, enfin la situation d'infériorité dans laquelle allaient se trouver les producteurs français vis-à-vis de la Suisse bénéficiant, à raison même de la distance, d'un abaissement des prix de transport en vertu des tarifs de pénétration.

Sans nul doute, les réductions accordées aux gruyères en faciliteraient l'exportation et augmenteraient la concurrence sur le marché français. Mais le mal serait-il grand? N'avait-on pas vu, malgré le faible droit de 4 francs, inscrit au tarif conventionnel de 1882, notre industrie fromagère porter sa production de 14,733,000 kilog. en 1882 à 18 ou 19 millions en 1892? Or, avec ses nouvelles installations et ses perfectionnements, elle se trouvait en état de soutenir la concurrence et de se passer d'une protection désormais inutile.

Bien plus que l'agriculture, l'industrie, ou plutôt deux de ses branches, la soierie et la broderie, se croyant gravement atteintes, faisaient entendre les plus vives protestations. D'après le tarif minimum, les broderies de coton sur tissus de coton acquittent en fait une double taxe : 1° le droit du tissu qui supporte la broderie; 2° une taxe spéciale ou surtaxe de broderie de 800 francs par kilogr. net. Les deux taxes sont perçues cumulativement sur le poids total de la pièce de broderie comprenant à la fois le poids du tissu brodé ou non brodé et celui des fils brodeurs. Or, voici en quoi consiste la modification en faveur de la Suisse. Les droits restent les mêmes, mais on déduira du poids net pour le calcul de la surtaxe de broderie le poids du tissu non brodé, évalué à forfait à 30 p. 0/0. De plus, et toujours sur le poids total, on fera la même déduction représentative du poids des fils brodeurs. La nouvelle tarification ne porte d'ail-

1. Pendant la période 1892-95 les fromages avaient acquitté le droit de 25 francs les 100 kilogr. inscrit au tarif maximum.

leurs que sur les broderies à la mécanique en fils de coton sur tissus de fils de coton uni.

A l'annonce de cette modification, grande fut l'émotion dans le monde de la broderie : la région de Saint-Quentin, centre de l'industrie, envoya des délégués auprès de la commission des douanes. Ceux-ci firent un sombre tableau du trouble que la réduction des droits allaient jeter dans l'Aisne et le Cambrésis. C'est à peine, disaient-ils, si en 1892 on comptait 1,200 métiers à broder dans la région, tandis que leur nombre s'élève actuellement à près de 4,000, la plupart possédés par de simples ouvriers qui, confiants dans la protection de nos tarifs, n'ont pas hésité à engager leurs plus faibles épargnes, à vendre leur petit coin de terre, à hypothéquer leur maison pour acheter un métier. Comment tous ces malheureux échapperont-ils à la misère? La commission des douanes, malgré ces instances, et bien que M. Méline déclarât « que la diminution de 30 p. 0/0 était considérable et pèserait d'un poids très lourd sur la broderie », ne crut pas devoir revenir sur sa décision. D'ailleurs le droit sur la broderie, tel qu'il résultait de l'entente franco-suisse, restait encore supérieur à celui du tarif conventionnel de 1882. Il était alors de 450 francs et en 1895 il ressort à 735 francs. Quant au droit du tarif maximum, il s'élevait en moyenne à 1,050 francs par 100 kilog., ce qui, pour les 4,195 kilog. importés, donnait une perception de 440,107 francs. Avec la nouvelle taxe, la perception ne dépassera pas 308,663 francs, soit une remise de 132,284 francs au profit de la Suisse.

La soierie, de son côté, faisait écho aux réclamations des brodeurs. Abaisser les droits du tarif minimum c'était, à l'en croire, vouer à la ruine la fabrication des tissus de soie pure et avec elle la sériciculture, la filature et le moulinage. Que demandait en effet le gouvernement? Cédant aux exigences de la Suisse, il proposait de faire une distinction entre les tissus de soie suivant qu'ils seraient écrus, noirs ou en couleurs et de ne maintenir le droit de 4 francs que sur les seuls tissus de soie pure écrus, les tissus de soie pure en couleurs ne payant plus que 2 fr. 40 et ceux de soie noire 2 francs. Que devenait dans ces conditions la protection accordée aux tissus en 1892? On oubliait trop vite que ce droit de 4 francs avait été établi pour donner une juste compensation aux fabricants obligés de supporter une taxe de 3 francs sur la matière première : la soie moulinée. Ce n'était pas seulement cette protection effective de 1 franc qui allait être ainsi supprimée, celle du moulinage perdrait du

même coup son utilité. A quoi bon protéger la matière première si le tissu fabriqué à l'étranger entrait désormais librement en France?

Le gouvernement contesta la portée de l'objection en faisant observer que le droit de 3 francs sur les soies ouvrées avait atteint son but en restreignant l'entrée en France des soies d'ouvraison étrangère et en développant parallèlement le moulinage français, sans avoir cependant constitué une charge pour le tissage, puisqu'il n'avait pas majoré le prix des moulinés, le même à peu de chose près que celui payé dans les fabriques de Suisse, d'Italie, d'Allemagne, d'Angleterre et de Russie. D'autre part, il fallait, pour évaluer le degré de protection, tenir compte de la majoration de droit, qui résulterait de la charge reçue en teinture et en apprêt pour la plupart des tissus : ce supplément de poids atteint parfois jusqu'à 19 p. 0/0. Au reste, la question du maintien ou de la réduction du tarif était fort contestée dans la région lyonnaise et l'accord était loin de régner parmi les intéressés. La Chambre de commerce de Lyon désirait la reprise des affaires avec la Suisse et donnait son adhésion au projet du gouvernement; l'Association de la soierie, au contraire, lui était fort opposée. Ces divergences d'opinions chez les industriels lyonnais montraient bien que le péril n'était pas aussi grand que certains le voulaient bien dire, qu'en tout cas il était fort contestable et que si la nouvelle tarification imposait quelques sacrifices, l'ensemble des avantages garantis par la convention permettait de n'en pas tenir compte. Ainsi pensa la Chambre, et sur la demande même de M. Méline elle vota l'article.

Mentionnons encore quelques réductions de droits spécialement sur les machines, les appareils frigorifiques et l'horlogerie; mais elles sont de peu d'importance. En retour de ces concessions, la Suisse nous accordait quelques avantages, dont il nous reste à parler. La convention de 1895 nous est moins profitable que celle projetée en 1892 par laquelle la Suisse, outre son tarif d'usage, nous consentait des faveurs spéciales sur certains articles : parfumerie, gants, horlogerie, instruments d'optique, poissons, légumes conservés, huile fine, savons, vins en bouteilles, tissus et articles de mode et quincaillerie. La réduction de 30 p. 0/0 accordée en 1892 sur ces produits aurait été d'autant plus appréciable qu'elle portait sur un chiffre d'affaires d'environ 14 millions de francs et qu'elle s'adressait à des industries éminemment françaises.

C'est donc du tarif d'usage que la France doit se contenter en

1895, mais, après les rigueurs du tarif différentiel, il est encore le bienvenu. Les fabricants de sucre, de lainages, de confections, d'articles de modes voient se rouvrir devant eux un marché qui est pour leurs produits un important débouché, et les viticulteurs vont pouvoir repasser les monts sans se heurter à des barrières si élevées qu'elles décourageaient tout effort. Les vins en fûts ne supportent plus qu'un droit de 3 fr. 50 comme dans l'ancien tarif conventionnel, au lieu de payer 25 francs par hectolitre. Quant aux vins mousseux, ils sont moins favorisés, 40 francs au lieu de 3 fr. 50; la taxe est légère cependant si on la compare au droit de 80 francs qui les frappait depuis 1893. Non moins que la production vinicole, l'agriculture tout entière avait été éprouvée. Dans les 100 millions d'exportations perdus depuis 1892, sa part atteignait plus de 50 millions. Aussi pouvait-on à juste titre mettre en balance, en regard des sacrifices plus ou moins réels demandés à quelques industries, les avantages qu'elle allait retirer de la convention. On estimait que les animaux vivants donneraient une plus value de 1,500 tonnes, représentant une valeur de 16 millions; les légumes frais, salés ou conservés une plus value de 1,331,000 tonnes, soit environ 3 millions. Enfin le pays de Gex, qui depuis 1892 restait ouvert aux importations suisses en vertu du traité de Paris, tandis que ses produits, comme ceux du reste de la France, étaient soumis au tarif différentiel à l'entrée en Suisse, obtint à nouveau un régime de faveur. Déjà, d'ailleurs en 1893 le Conseil fédéral, cédant aux pétitions et aux réclamations de tout genre des habitants de Genève privés de leurs approvisionnements habituels, avait pris un arrêté accordant l'entrée en franchise aux volailles, fruits, légumes, pain, lait, beurre et œufs frais. De plus, il octroyait le bénéfice du tarif conventionnel à trente-trois articles, mais avec limitation de quantité. A la suite de nouvelles réclamations, il admit au tarif d'usage en quantités illimitées un certain nombre de produits : vin rouge, bière, cidre, peaux brutes et tannées, fromages, poteries, gros cuirs. L'arrêté fédéral du 16 août 1895 étendit ces faveurs, en accordant la franchise à tous les produits ayant le caractère d'approvisionnements et à un certain nombre d'autres, tels que les bois et jeunes arbres, les os, cornes, pierres, tuiles et vanneries. Quant aux articles jouissant du tarif conventionnel dans les conditions ci-dessus, ils entraient désormais en franchise, mais en qualités limitées.

Ainsi prit fin, après trois ans d'une lutte également désastreuse pour les deux pays, cette guerre de tarifs néfaste pour notre com-

merce tout entier et particulièrement onéreuse pour les départements limitrophes de la Suisse.

V

Quels ont été les résultats de la convention de 1895? A-t-elle justifié les appréhensions pessimistes des représentants de quelques grandes industries ou au contraire donné raison à ceux qui la réclamaient et s'en faisaient les champions au nom des intérêts commerciaux du pays? Nous ne saurions mieux répondre à la première partie de la question qu'en extrayant d'un récent rapport présenté par M. Graux [1] la phrase suivante : « Il faut reconnaître que si les prévisions de l'honorable M. Méline ne se sont que trop réalisées en ce qui concerne les soies, nos autres industries n'ont pas eu à souffrir de l'accord intervenu en 1895 entre la France et la Suisse. » L'aveu est précieux à retenir et d'autant moins suspect que M. Graux, défenseur ardent des doctrines protectionnistes, était moins favorable en principe à la conclusion de la convention franco-suisse.

Quant à la soierie, est-il bien certain qu'elle ait vu se réaliser d'une façon si fâcheuse pour elle « les prédictions de l'honorable M. Méline »? Il est tout au moins permis d'en douter après les discussions soulevées l'an dernier à la Chambre autour de cette question [2].

Pour apprécier les résultats de l'accord de 1895 sur ce point, il importe de distinguer dans l'industrie lyonnaise deux branches de production dont les intérêts sont sensiblement différents. La soierie mélangée occupant une situation privilégiée peut aisément se passer de protection et supporter la concurrence; au surplus, le droit de 3 fr. 72 par kilogr. à l'entrée et la restitution de 60 p. 0/0 du droit sur les fils de coton à la sortie assurent à ses produits une protection assez efficace pour qu'elle se montre satisfaite du *statu quo*. Tout autre serait, dit-on, la situation faite aux tissus de soie pure. Nous avons vu déjà que le droit de 4 francs sur les produits étrangers similaires entrant en France n'était que l'équivalent, à 1 franc près, du droit établi sur la matière première : la soie moulinée ou ouvrée. La convention de 1895 abaissant à 2 fr. 40 cette taxe sur les tissus de couleur et à 2 francs celle sur les tissus de soie noire, tandis que la soie ouvrée continue à supporter un droit de 3 francs,

1. Rapport sur la conclusion de l'accord franco-italien.
2. Interpellation de M. Flourens sur la situation faite aux ouvriers de la soierie pour la convention franco-suisse (mars 1898).

l'industrie étrangère a tout avantage à faire tisser ses produits avant de les importer en France. Il en résulte pour la soierie pure une diminution de travail qui se traduit par un abaissement de salaires et un chômage des ouvriers tisseurs. C'est là le principal grief formulé et soutenu avec beaucoup de force par les partisans de la protection; ceux-ci ont cherché à faire impression sur la Chambre en lui retraçant les misères de l'ouvrier réduit, disaient-ils, à accepter un salaire moyen de 1 fr. 25!

M. Aynard, représentant autorisé de l'industrie lyonnaise, fit justice de cette dernière assertion en faisant observer que ces faibles salaires sont ceux des métiers à bras, employés par des ouvriers qui ne s'occupent pas exclusivement du tissage, tandis que les métiers mécaniques ont une rémunération normale. D'ailleurs la meilleure justification de la convention de 1895 est fournie pour les tableaux de la douane. Pendant les trois années qui ont suivi la conclusion de l'entente, l'exportation de nos soieries en Suisse s'est accrue de de 28 p. 0/0, tandis que l'importation suisse en France n'augmente que de 11 p. 0/0. Voici la moyenne de ces importations.

Importations de soieries suisses en France :

De 1867 à 1876	15,000,000
— 1877 à 1886	13,000,000
En 1887	20,000,000
— 1889	22,000,000
— 1891	24,000,000
— 1892	17,000,000
En 1893 et 1894	6,000,000
— 1895	8,000,000
— 1896	11,000,000
— 1897	14,000,000

Il est à remarquer que dès 1888 il y avait un droit de 2 francs sur les moulinées, les tissus de soie entrant en franchise, et bien que l'importation atteignit alors le chiffre de 22 millions, la soierie lyonnaise ne songeait pas à se plaindre. Comment donc justifier aujourd'hui ses réclamations, puisque les importations ne dépassent pas 14 millions et que de plus les tissus étrangers sont frappés d'un droit de 2 fr. 40?

Serait-ce parce que sous le régime rigoureux du tarif maximum l'importation suisse ne dépassait pas 6 millions? Mais qu'est-ce donc qu'une augmentation de 8 millions de tissus en comparaison des

250 millions produits chaque année par la soierie lyonnaise? Serions-nous distancés par hasard sur le marché international par la Suisse? La statistique nous répond au contraire que nos exportations de soieries y représentent un chiffre plus élevé que celui de nos concurrents réunis. Enfin, l'Allemagne a-t-elle sur ce point spécial profité indirectement de nos concessions à la République helvétique? Pas davantage : ses importations en France n'ont pas augmenté, tandis que nous conservons sur son marché une supériorité incontestable vis-à-vis de la Suisse.

Dans ces conditions, les reproches adressés à la convention de 1895 sont tout au moins excessifs : l'industrie lyonnaise, la plus florissante de nos industries nationales, est assez puissamment organisée pour supporter la concurrence sans qu'il soit besoin de l'entourer de droits protecteurs.

Que si maintenant nous interrogeons les Annales du commerce, il nous sera facile de montrer que les événements n'ont pas trompé les espérances de ceux qui se sont faits dans le pays et devant les chambres les défenseurs de la convention franco-suisse.

Depuis les hostilités, le chiffre de nos exportations en Suisse était tombé de 228 millions en 1892, à 173 millions puis à 129 millions en 1893 et 1894. Dès 1895, il remonte à 163 millions, pour s'élever à 180 millions en 1896 et atteindre 190 millions en 1897.

Notre commerce par delà le Jura a donc toujours suivi une marche ascendante depuis la reprise des affaires avec la République helvétique, et tout porte à croire que nous reverrons sous peu les chiffres de 235 et de 240 millions qui étaient ceux de la période antérieure à la loi du 11 janvier 1892.

Ces quelques chiffres ont leur éloquence : mieux que tous les arguments théoriques, ils témoignent de l'importance du marché suisse pour le commerce et l'industrie de la France, et leur progression constante depuis 1895 démontre suffisamment quel intérêt nous avions à voir s'abaisser les barrières que la Suisse opposait, par représailles, à l'entrée de nos produits sur son territoire. Aussi ne saurions-nous mieux terminer que par cette parole de M. Aynard à la tribune de la Chambre : « La convention franco-suisse est un acte dont la majorité économique de la Chambre et le Gouvernement qui l'a conclu ont le droit d'être fiers, parce qu'elle a été à la fois un acte d'une grande sagesse économique et d'une grande habileté politique. »

AUGUSTIN DESJEUX.

LES PUPILLES
DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE

I

L'assistance des enfants occupe, parmi les questions sociales, une place éminente. Elle la doit à des raisons de sentiment, sur lesquelles tout a été dit depuis saint Vincent de Paul, et aussi à d'importantes considérations d'un ordre plus pratique. L'enfant n'est pas seulement en effet l'être faible et sacré à qui toute protection est due ; il est encore une richesse, un véritable capital social, ou, comme on l'a dit avec raison, le *capital des capitaux*. C'est le devoir impérieux des pouvoirs publics de ne rien laisser perdre de ce capital, parce que « dans nos circonstances nationales actuelles, l'intérêt de l'enfant se confond plus que jamais avec l'intérêt du pays[1] ». Aussi les gouvernements qui se sont succédé depuis le commencement du siècle, et la troisième République plus encore qu'eux tous, n'ont pas cessé de traiter les institutions qui concernent l'enfance avec une sorte de prédilection : malgré les attaques passionnées et souvent aveugles dont leur œuvre a été l'objet, il est permis d'affirmer que leurs efforts n'ont pas été stériles.

Les dispositions qui concernent le service des enfants assistés n'ont pas encore été codifiées dans un texte organique d'ensemble : un projet de loi a été déposé dans ce sens par le gouvernement sur le bureau du Sénat dans sa séance du 18 février 1892, mais il n'a pas pu être discuté par les chambres et le service demeure actuellement régi par un nombre considérable de lettres-patentes, édits, ordonnances, lois, décrets, arrêtés, circulaires, dont quelques-uns constituent de véritables traités sur la matière, mais qui se contredisent

1. *Les Enfants assistés*, rapport du directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques au ministre de l'intérieur, 1898. *Conseil supérieur de l'assistance publique.* Fascicule n° 48, p. XVII.

volontiers entre eux, et d'où résulte nécessairement une assez grande confusion. Toutefois cette confusion même n'a pas été sans présenter quelques avantages : par suite du pouvoir réglementaire attribué aux conseils généraux par la loi du 18 juillet 1866, en ce qui concerne le département de la Seine, et par celle du 10 août 1871 en ce qui concerne les autres départements, ces assemblées ont toute latitude pour régler le service : c'est un des cas très rares où leur initiative peut s'exercer pleinement et sans contrôle.

Le conseil général de la Seine a fait de cette liberté un usage particulièrement heureux : avec une constante et ingénieuse sollicitude, il est parvenu à faire de son service des enfants assistés une institution originale à laquelle le projet de loi du gouvernement a beaucoup emprunté, et qui est considérée à bon droit comme un modèle par la plupart des pays étrangers.

Le service des enfants assistés de la Seine réclamait du reste une vigilance spéciale : dans ce département, c'est-à-dire à Paris, qui l'absorbe presque tout entier, la misère, comme l'aisance, est plus aiguë qu'ailleurs; les conditions de la vie quotidienne y sont, à tous égards, déplorables pour un grand nombre d'habitants, et le nombre des naissances naturelles, qui est en relation directe avec celui des enfants assistés, atteint la proportion inquiétante de 30 p. 100, au lieu que le chiffre moyen pour la France entière n'est que de 7 p. 100. Sur une population totale de 134,000 pupilles, Paris en compte à lui seul, d'après la statistique la plus récente, 45,693, c'est-à-dire un peu plus du tiers. C'était une question singulièrement complexe que de subvenir aux besoins si divers de cette population, de lui assurer une croissance hygiénique et un développement normal, et de s'attacher à remplacer, dans la mesure du possible, auprès de ces déshérités, leur famille absente. Il a fallu beaucoup d'années, beaucoup de tâtonnements, pour constituer ce vaste organisme qui a son centre à Paris, et qui s'étend sur une notable partie de la province.

Encore l'adoption définitive de l'enfant par l'Assistance publique n'est-elle, aux yeux de l'administration, qu'un pis-aller auquel elle ne se résout qu'à contre-cœur, et après avoir épuisé tous les moyens de l'éviter. L'enfant, suivant une belle et pleine expression, *a droit à sa mère*; il faut tout faire pour les conserver l'un à l'autre. Déjà la constitution de 1793, s'inspirant du rapport de La Rochefoucauld-Liancourt, avait posé en principe que des secours devraient être accordés aux femmes que la misère seule contraint à se séparer de leurs enfants nés hors mariage. Elle estimait que ces secours évite-

raient à un grand nombre de mères la poignante extrémité de se dérober à leur devoir, on pourrait dire à leur fonction essentielle, et que prévenir, en cette délicate et périlleuse matière, c'était deux fois guérir. Un rapport de M. de Gasparin, le 5 avril 1837, fit entrer ces secours dans la pratique. La circulaire du 3 août 1869, développant la loi du 5 mai de la même année sur le service financier des enfants assistés, leur donna une consécration officielle et s'attacha à démontrer que le développement des secours préventifs d'abandon n'était pas seulement une œuvre hautement morale, mais aussi, au point de vue des deniers publics, une excellente opération [1]. Le conseil général de la Seine et le conseil municipal de Paris, pénétrés de l'importance de ces avantages, ont réuni leurs efforts, depuis quelques années, pour donner aux secours préventifs d'abandon une extension jusqu'alors inconnue. Et tout d'abord, chaque fois qu'il est possible, ils rendent à leur province ou même à l'étranger ces femmes qui viennent de toutes parts dans la capitale, attirées par son grand renom d'hospitalité, et par la facilité qu'elles y ont de demeurer inaperçues. Un grand nombre d'entre elles n'ont pas leur domicile de secours dans le département de la Seine, soit parce qu'elles y sont venues uniquement pour faire leurs couches, et n'ont pas alors l'année de résidence sans interruption exigée par la loi du 15 juillet 1893, soit parce qu'elles sont mineures et ont en conséquence le domicile de leurs parents. C'est à ces malheureuses qu'est destiné le *secours de rapatriement* : elles ne l'acceptent d'ailleurs qu'avec une certaine répugnance et souvent même le refusent, puisqu'il n'a été délivré dans le courant de l'année 1897 que 245 réquisitions de chemin de fer, alors qu'il en avait été offert un nombre beaucoup plus considérable.

Mais ce n'est pas là, à proprement parler, un secours préventif d'abandon. Les secours de cette nature sont réservés aux personnes

1. Ainsi que l'établissait la circulaire du 15 octobre 1862, la dépense moyenne d'un enfant assisté, placé dans les conditions ordinaires, s'élève à 1.400 fr. L'enfant secouru chez sa mère ne demande au contraire qu'une dépense moyenne de 350 francs, c'est-à-dire quatre fois moins... A ce premier résultat viennent s'ajouter des avantages plus considérables encore. Dans les départements où les secours temporaires fonctionnent régulièrement, les rapports des inspecteurs constatent que les abandons ont diminué de 30, de 40, quelquefois même de 50 p. 100... Si on les compare aux élèves des hospices, les enfants temporairement secourus meurent dans une proportion moindre de moitié... Accordés seulement aux nouveau-nés reconnus par leur mère, généralement augmentés d'une indemnité si l'indigente épouse le père de son enfant, ces secours ont amené dans certains départements une proportion de mariages de 10 p. 100 ». (Circulaire du 3 août 1869).

habitant le département de la Seine et ayant à leur charge un enfant de moins de deux ans né dans ce département. Elles doivent elles-mêmes y être arrivées dix mois au moins avant la naissance de leur enfant. Toute allocation est subordonnée à la reconnaissance préalable de l'enfant, s'il est naturel. Ces secours peuvent être attribués, suivant les cas, à diverses catégories de personnes :

1° Aux filles-mères abandonnées;

2° Aux femmes mariées délaissées et à celles dont le mari est emprisonné ou interné dans un asile d'aliénés;

3° Aux veuves;

4° Aux veufs et aux hommes mariés abandonnés de leurs femmes;

5° Aux pères d'un enfant naturel qu'ils auront reconnu, en cas de décès ou de disparition de la mère;

6° Aux grands-parents d'un enfant légitime ou naturel dont le père et la mère sont disparus;

7° Aux orphelins de père et de mère jusqu'à l'âge de treize ans accomplis.

En outre, dans la banlieue, des secours peuvent être également accordés aux orphelins de père ou de mère seulement.

Pendant longtemps, préoccupée avant tout de l'intérêt de l'enfant, et frappée de ce fait que l'enfant naturel est, en général, singulièrement plus exposé que l'enfant légitime, l'administration n'accordait à la mère de famille mariée que des secours dérisoires. On n'a pas tardé à être choqué de l'étrange anomalie qu'il y avait à réserver, en pratique, une sorte de traitement de faveur à celles dont la conduite n'a pas été exempte de reproche, et à laisser au contraire à peu près sans aide celles qui n'ont jamais cessé de faire leur devoir. Un tel état de choses pouvaient passer, aux yeux de certains, pour une véritable prime indirecte au laisser-aller et à l'inconduite, et c'est pour y remédier que le Conseil général a voté, en faveur des ménages réguliers de la banlieue un crédit qui a été à l'origine de 39,000 francs et qui s'est élevé pour l'année 1897 à 50,000 francs. Quant aux ménages réguliers de Paris, ils relèvent exclusivement des bureaux de bienfaisance, auxquels le conseil général a accordé à leur intention une subvention de 217,600 francs.

II

Les *secours préventifs d'abandon* accordés aux personnes qui réunissent les conditions exigées par les règlements sont de diverses

natures et varient suivant leur situation de famille. Le secours le plus complet est le *placement en nourrice* du nouveau-né, dans une agence d'enfants assistés, par les soins de l'administration de l'Assistance publique. C'est une faveur réservée aux familles qui ne sont pas en mesure de surveiller elles-mêmes leur enfant, et spécialement aux veufs et aux maris dont la femme a déserté le domicile conjugal. Les parents sont invités à reprendre l'enfant au sevrage, c'est-à-dire à l'âge d'un an environ.

Mais ce n'est là heureusement qu'un cas exceptionnel : au 31 décembre 1897, 37 enfants seulement étaient placés de cette manière. La plupart du temps, c'est à la mère elle-même que va le secours préventif d'abandon, et la nécessité s'en impose parfois dès avant la naissance de l'enfant. Le secours peut être donné en nature ou en argent : le *secours en nature* comprend la layette pour les enfants âgés de moins de six mois, la demi-layette pour les enfants au-dessus de cet âge, et le berceau. Les *secours en argent* se divisent en *secours périodiques* et *non périodiques*. Les premiers sont réservés aux mères qui conservent avec elles leur enfant, et en particulier aux mères veuves ou délaissées : leur quotité mensuelle varie de 15 à 50 francs; leur durée dépend de la situation de la mère, que les circonstances peuvent modifier; en principe, elle est fixée à dix-huit mois à partir de la naissance de l'enfant, mais elle est prorogée jusqu'à deux ans dans les situations exceptionnellement intéressantes. Le secours prolongé offre ce grave inconvénient que les mères s'y habituent et finissent par le considérer comme une chose due; aussi l'administration a-t-elle pris l'habitude de diminuer graduellement le taux du secours jusqu'à sa suppression totale, dès que l'enfant a atteint sa première année, afin que les mères se persuadent bien que ce n'est là qu'une aide passagère et qu'il leur faut apprendre à s'en passer. 4,597 mères ont été secourues périodiquement en 1897; la durée moyenne des secours a été de dix-neuf mois et demi; leur quotité moyenne de 23 fr. 41 c.

Les secours non périodiques comprennent ceux qui sont accordés aux mères dont les enfants sont placés en nourrice, et les secours divers. Quand une mère désire placer son enfant et qu'il est établi que ses ressources ne lui permettent pas de le faire, il lui est accordé d'abord un premier secours dit « de mise en nourrice », dont la quotité varie de 35 à 70 francs, et qui réprésente le premier mois de pension, le voyage de la nourrice et autres menus frais. Plus tard, l'administration intervient encore en faveur de l'enfant

par des allocations une fois payées, allant de 10 à 30 francs, pour aider la mère à payer les mois de pension chez la nourrice. Ces allocations sont renouvelées aussi souvent qu'il est nécessaire et que le crédit le permet.

Lorsqu'une mère habituellement dans une situation non nécessiteuse se trouve accidentellement, par suite de maladie, de chômage, ou de toute autre cause, avoir besoin d'aide, il lui est accordé un ou plusieurs secours sur sa demande, mais l'intervention de l'Assistance cesse dès que la cause qui l'avait motivée a disparu. Ce sont ces allocations tout à fait accidentelles qu'on désigne sous la dénomination de *secours divers*.

On aurait une idée incomplète des mesures prises pour conjurer l'abandon matériel des enfants si l'on ne disait un mot des consultations infantiles qui ont été installées rue du Chemin-Vert et rue Ordener — en attendant qu'il en soit ouvert dans d'autres quartiers — et où il est fait gratuitement aux mères des distributions de lait stérilisé : 12,752 enfants ont été secourus de cette façon, à divers titres, en 1897, soit 2,629 de plus que l'année précédente.

La dépense totale pour les secours préventifs d'abandon atteindra, en 1898, près de 1,200,000 francs. Une commission spéciale de surveillance est chargée de vérifier l'état des crédits disponibles, la légitimité des allocations accordées, et de se prononcer sur le bien fondé des refus de secours. Le service s'effectue par les soins du bureau des Enfants assistés, avec l'aide des dames déléguées de l'Assistance publique, dont la mission spéciale consiste à visiter à époques fixes et très rapprochées les enfants et les mères secourues.

III

Quelque minutieuses que soient ces précautions, on ne saurait dire que les efforts de ceux qui s'attachent à les rendre de jour en jour plus complètes aient été suivis du succès qu'ils s'en étaient promis. L'importance croissante attribuée aux secours préventifs n'a pas eu pour effet de diminuer le nombre des abandons. On constate, au contraire, cette année, une augmentation de 530 sur le chiffre des admissions à l'hospice dépositaire, et cette augmentation porte, pour la plus grande partie, sur des enfants ayant dépassé l'âge d'un an. Le directeur de l'Assistance publique voit dans ces faits « une tendance à se débarrasser de tout enfant qui devient une cause de gêne, et un insouci chaque jour plus grand du devoir

maternel ». Ce sont là d'amères réflexions : il n'est pas douteux que le développement des institutions d'assistance favorise certaines natures perverses, et qu'il paraît amener quelque relâchement dans des liens qui devraient demeurer indissolubles. Mais c'est la rançon dont il faut payer les heureux résultats que l'on atteint d'autre part. « Dans cette question si complexe, si obscure, où l'on craint toujours, en remédiant à un mal d'en aggraver un autre, le guide le plus sûr, c'est l'intérêt de l'enfant, parce que c'est l'intérêt du faible [1]. » Celles qui mettent cet empressement à se débarrasser de leur enfant auraient-elles été de bonnes mères? Il est bien permis d'en douter, et de préférer un enfant abandonné à un enfant sacrifié. Les facilités offertes à l'abandon n'ont pas augmenté le nombre des mauvaises mères, mais à celles qui étaient assez dénaturées pour ne remplir leurs obligations que de mauvaise grâce et à contre-cœur elles ont donné un moyen de s'y soustraire franchement. A défaut de celui-là peut-être en auraient-elles trouvé un autre plus détourné et plus désastreux. Car, ainsi que le remarque l'exposé des motifs du projet de loi de 1892, on ne tue pas seulement un enfant en l'étouffant à sa naissance; on le tue par imprudence, par négligence, par défaut de soins; il y a, dans la marge du Code, une foule de procédés qui permettent de trahir impunément son devoir.

C'est pour cela que le système parisien de l'*admission à bureau ouvert* apparaît comme le meilleur que l'on ait pu réaliser jusqu'ici. Il assure aux mères les mêmes garanties de secret que leur donnait le *tour* [2], et il lui est supérieur par la nécessité de la présentation au bureau — qui peut suffire à faire hésiter certaines femmes, — et par l'offre d'un secours — qui peut en détourner d'autres.

Dans le bureau d'admission de l'hospice dépositaire un avis est affiché, indiquant que des questions seront posées à la personne qui effectue l'abandon, mais qu'elle aura toute liberté de n'y répondre que partiellement, ou même de n'y pas répondre du tout. En ce dernier cas, l'employé préposé aux admissions doit se contenter d'appeler son attention sur les conséquences de l'abandon qu'elle

1. *Conseil supérieur de l'assistance publique*, fascicule n° 48, p. XVII.
2. Le dernier tour a disparu en 1869. C'était une sorte de cylindre, ouvert du côté de la rue, et dans lequel il suffisait de déposer l'enfant pour qu'il fût recueilli par l'hospice. On lui a reproché avec raison d'être à la fois sourd, aveugle et muet. Pour remédier aux abus auxquels il donnait lieu, on tenta, dans certaines villes, l'essai d'un tour surveillé. C'était détruire tout l'esprit de l'institution et la condamner définitivement.

effectue, de lui offrir un secours, et de lui demander, sans toutefois insister, si l'enfant a été inscrit à l'état civil. L'admission a lieu à toute heure de jour et de nuit : aucune formalité n'est exigée, aucune pièce n'est nécessaire, pas même l'acte de naissance [1].

Les renseignements donnés par la personne qui effectue l'abandon, tant sur la date et le lieu de naissance que sur l'âge de l'enfant, sont scrupuleusement recueillis et constituent son état civil. S'il n'a été fourni aucun renseignement et si le bulletin de naissance fait défaut, il est constitué à l'enfant un état civil d'office à la diligence et par les soins du commissaire de police. Dans l'un et l'autre cas, le nouveau pensionnaire est immatriculé sur les registres de l'hospice : il lui est passé au cou un collier orné d'une médaille en argent, marquée à son numéro, et destinée à établir son identité, au cas où il viendrait à s'égarer. Ce collier ne lui sera retiré que lorsqu'il aura atteint l'âge de six ans accomplis. 12,473 enfants ont séjourné en 1897 à l'hospice dépositaire, à des titres divers, au lieu de 12,025 en 1896. Le mouvement de la population en 1898 fait ressortir pour cette dernière année, ainsi qu'il a été dit plus haut, une différence en plus de 530 admissions.

Les enfants recueillis à l'hospice dépositaire ne doivent y séjourner que le moins possible. Le principe posé par l'arrêté du 30 ventôse an V est le *placement à la campagne*; on doit les y envoyer dans le plus bref délai, à moins que leur état de santé ne leur permette pas de supporter les fatigues du voyage, et ils ne doivent être réintégrés à l'hospice que pour raison de maladie grave qui ne peut être traitée sur place, ou bien lorsqu'ils ont manifesté des dispositions vicieuses qui nécessitent un régime spécial. L'hospice dépositaire n'est donc essentiellement qu'un passage, et cependant il résulte des calculs faits pour l'année 1897 que la durée moyenne de séjour par enfant a été de près de sept journées de présence (6,87). Cette moyenne en apparence fort élevée s'explique aisément par ce fait que l'hospice ne reçoit pas seulement des enfants destinés à être répartis dans les agences de province, mais que le fond de sa population stable se compose d'enfants dits « en dépôt », dont les parents sont malades ou purgent une condamnation, et qui attendent, sous la protection de l'Assistance publique, le moment où ils

1. Il y a exception à ce principe de discrétion absolue lorsque le dépôt est effectué par un commissaire de police ou par une sage-femme : les raisons qui faisaient exiger le secret disparaissent, en effet, en ce cas, et il y a souvent un très grand intérêt à connaître les circonstances qui ont précédé le dépôt.

pourront leur être rendus. Ces enfants restent à l'hospice plus longtemps que les autres parce que la menace perpétuelle de leur retrait immédiat rend très difficile leur placement à la campagne. Leur nombre en 1897 a été de 5,090. Il convient de faire entrer, en outre, dans le chiffre total de la population de l'hospice dépositaire les jeunes inculpés mineurs de seize ans, que les juges d'instruction ont estimés susceptibles d'amendement, et auxquels l'envoi « en préservation » dans l'asile temporaire ouvert en 1893 évite l'internement dans une maison de correction. Malgré la densité de cette population, l'état sanitaire de l'hospice n'a cessé de s'améliorer pendant les dernières années : la proportion des malades a été en 1897 de 26.05 p. 100 sur le nombre des admissions; celle des décès de 8.28 p. 100 sur le nombre des malades et de 2.16 p. 100 seulement sur le chiffre total des enfants.

Ainsi, en réalité, les enfants assistés ne passent que très peu de temps à l'hospice dépositaire : trois jours en moyenne, souvent beaucoup moins. Le placement familial à la campagne a été longtemps combattu par quelques esprits prévenus qui préconisaient la constitution d'un petit nombre de vastes internats où les enfants assistés seraient devenus une sorte de champ d'expérience pour les méthodes nouvelles : il n'est plus discuté aujourd'hui et la plupart des nations étrangères se sont mises à l'imiter. Le milieu rural est apparu comme présentant une salubrité morale et physique singulièrement supérieure à celle des villes et surtout à celle d'un hospice; et, d'autre part, l'ouvrier agricole, s'il a le courage d'être frugal, a des chances de se tirer plus sûrement d'affaire que l'ouvrier citadin.

Le service extérieur des enfants assistés de la Seine comprend actuellement 40 agences, mais l'augmentation toujours croissante des abandons a eu pour conséquence d'y entraîner peu à peu une surcharge. Frappé des dangers que pourrait présenter cette agglomération excessive au point de vue de la qualité des placements et du bien-être des enfants, le conseil général a fixé à un chiffre voisin de 1,000 le nombre des pupilles dont la surveillance appartiendrait à chaque directeur, et prescrit à cet effet la création d'agences de dédoublement. Chaque agence est placée sous l'autorité administrative d'un directeur et comporte un ou plusieurs médecins. « La fixation des sièges d'agence, disait en 1896 M. Paul Strauss dans son rapport au conseil général, doit être telle que le directeur puisse rayonner sans trop de difficultés autour de sa résidence pour pou-

voir visiter chaque enfant au moins quatre fois dans l'année, soit une fois par trimestre, et bien plus souvent toutes les fois que les circonstances peuvent l'exiger ». En ce qui concerne les circonscriptions médicales, il ajoute que, pour la régularité du service, on doit faire en sorte qu'elles concordent avec les communes où les médecins, qui ont une clientèle à laquelle ils se doivent, se trouvent journellement appelés.

Les directeurs d'agence recrutent sur place et envoient à l'hospice dépositaire de Paris, par les voies les plus rapides, des nourrices qui n'y demeurent que le moins possible et qui reviennent dans leur pays dès qu'un nourrisson leur a été confié. Leur voyage à l'aller et au retour s'effectue par « convois » sous la conduite d'une surveillante, et dans des wagons spéciaux. L'enfant, examiné par un médecin au départ de Paris, est, à son arrivée à l'agence, l'objet d'une contre-visite médicale; jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de quatre mois le médecin viendra le voir tous les jours; de quatre mois à un an la visite aura lieu tous les mois; de un an à quatre ans, tous les deux mois; de quatre à six ans, tous les six mois.

IV

L'enfant est remis à des nourriciers qu'à moins de circonstances exceptionnelles il ne quittera plus jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de treize ans révolus; c'est ce qu'on appelle le *régime de la pension*. On a pensé qu'un enfant ne vivrait pas dans une famille « sans participer à la vie de famille, sans en recevoir comme une chaleur de retour qui le réjouirait et le fortifierait » [1]. Beaucoup de personnes pourtant se sont montrées assez sceptiques sur la qualité de l'attachement que peuvent avoir les nourriciers pour leurs pensionnaires, et ont demandé que la rétribution qui leur est accordée fût la représentation exacte, sans plus, des frais qu'ils sont tenus de faire pour ces derniers. L'exposé des motifs du projet de loi 1892 répond très judicieusement à ces critiques : « Pas plus qu'au maître de pension, le cultivateur auquel l'administration confie un pupille n'est tenu de borner ses prétentions au remboursement de ses avances, c'est-à-dire d'assumer des responsabilités et de donner sa peine par dessus le marché. Le salaire payé aux nourrices et aux nourriciers doit donc être calculé de manière que ces personnes, après l'exécution

1. *Conseil supérieur de l'assistance publique*, fasc. 48. Rapport de M. Monod, p. XXII.

loyale de leurs engagements, réalisent un bénéfice. Ce profit n'est pas seulement licite : il est la cause de l'obligation. » Aussi bien la grande enquête ordonnée dans toute la France par le directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, à la suite d'un article paru dans *l'Éclair* en 1894, est très consolante à cet égard : elle a montré que le paysan avait été calomnié et que, s'il n'est pas naturellement sentimental, il sait, à de très rares exceptions près, remplir pleinement son devoir vis-à-vis des enfants qui lui sont confiés. On trouvera même dans cette enquête de nombreux et touchants exemples de dévouement et d'affection réciproques entre les nourriciers et leurs pupilles.

Le département de la Seine alloue aux nourriciers une subvention qui décroît à mesure que l'enfant avance en âge. Elle est :

Jusqu'à l'âge d'un an, de..............	25	francs	par mois.
De un à deux ans, de..................	20	—	—
De deux à trois ans, de................	15	—	—
De trois à treize ans, de...............	13	—	—

Une prime de 18 francs est attribuée à la nourrice si ses soins ont été satisfaisants pendant les neuf premiers mois de l'existence de l'enfant. Lorsque celui-ci aura atteint l'âge de treize ans, s'il obtient son certificat d'études, il sera accordé une prime de 50 francs au nourricier, une récompense de 40 francs à l'instituteur, et une gratification de 10 francs à l'élève, pour être inscrite sur un livret de caisse d'épargne ouvert à son nom [1]. L'administration a adopté en principe le système du *placement unique*, comme étant le plus propre à amener une assimilation complète entre l'enfant assisté et sa famille adoptive. Lorsqu'au contraire plusieurs assistés sont confiés à une même famille, ils risquent d'y former une catégorie à part, une sorte de groupe hostile, et la fusion entre ces éléments hétérogènes devient extrêmement délicate à réaliser. La règle cependant n'est pas inflexible, et des tempéraments s'imposent notamment lorsqu'il s'agit de frères et sœurs, que l'humanité commande de ne pas séparer.

1. Cette question des tarifs de pension est d'une importance capitale. Il y a des départements où ils sont tout à fait insuffisants; les pupilles n'y ont donc pour nourriciers que des pauvres qui n'offrent aucune garantie au point de vue de leur bon entretien. L'art. 56 du projet de loi soumis à l'examen du Sénat prévoit qu'il sera annexé à la loi de finances un tableau déterminant par zones les tarifs minima des salaires de nourrices, des primes de survie et des prix de pension.

Le pupille âgé de treize ans révolus, ayant satisfait aux obligations de la loi scolaire, doit, s'il n'en est empêché par aucune infirmité, se suffire à lui-même. Il est placé en service soit chez des fermiers, soit chez des artisans, des propriétaires, ou même des industriels du pays. « Il peut aussi rester, moyennant salaire, dans la famille qui l'a élevé, et c'est toujours à ce placement qu'est donnée la préférence, même au prix d'une concession sur le taux des gages [1]. » Pour les infirmes ou les malades, le règlement prévoit des *pensions extraordinaires* qui sont proposées chaque année par les directeurs, et renouvelées aussi longtemps que dure l'infirmité ou la maladie. Mais il y a des enfants qui, arrivés à l'âge de treize ans, et sans être précisément infirmes ou malades, se trouvent néanmoins dans un état de faiblesse notoire et d'infériorité physique qui les rend incapables de gagner leur vie; M. Patenne, rapporteur général du service des enfants assistés au conseil général de la Seine pour l'année 1898, demande qu'à l'avenir on étende à cette catégorie intermédiaire, dans une large mesure, la faculté de prolongation de pension.

V

Les agences où le département de la Seine fait élever ses pupilles sont inégalement reparties dans l'ouest, le nord et le centre de la France.

Le groupe de l'ouest comprend sept agences dans l'Ille-et-Vilaine, l'Orne et la Sarthe; le placement n'y a pas donné les résultats qu'on s'en était promis. La région de l'ouest présente encore au point de vue de l'hygiène des habitations et des personnes d'assez graves imperfections, mais c'est surtout dans l'esprit de la population qu'il convient de chercher les raisons de cet insuccès : son attachement inébranlable aux principes traditionnels, son culte des liens de famille, sa foi dont les siècles n'ont su altérer la ferveur, la font accueillir avec méfiance des enfants qu'elle appelle avec mépris des bâtards. C'est lui faire violence que de lui imposer, au nom de la liberté de conscience, un enfant qui ne devra ni être baptisé ni faire sa première communion : en Bretagne, cet enfant ne sera accepté nulle part, et demeurera partout un intrus. D'ailleurs, ceux qui réussissent à se placer dans la région ne le font qu'au prix d'un salaire extrê-

1. Rapport de M. Patenne au conseil général de la Seine sur le service des enfants assistés, 1898.

mement modique : c'est ainsi que la moyenne des gages alloués aux élèves de dix-huit ans est dans l'agence de Dol de 97 fr. 68, et dans celle de Rennes de 92 fr. 50, alors que la moyenne générale des salaires dans les autres agences pour les jeunes gens du même âge atteint 167 fr. 06, c'est-à-dire presque le double.

Le groupe du nord, qui s'étend sur les départements de la Somme et du Pas-de-Calais et se compose de six agences, n'offre pas, lui non plus, une situation très florissante. A des conditions économiques défectueuses s'ajoutent les dangers d'un climat humide et quelquefois malsain, exception faite pour la région maritime des agences d'Abbeville et de Montreuil. Les placements chez les mineurs, qui jadis étaient l'exception, sont devenus en quelque sorte la règle : cette extension constante est, de la part de ceux que préoccupe l'avenir des enfants, l'objet d'une défaveur très marquée.

C'est dans le groupe du centre que les placements s'effectuent dans les conditions de tous points les plus favorables. Ce groupe, le plus important des trois, et dont on a dit qu'il était le « berceau du service », ne comprend pas moins de 27 agences réparties sur sept départements : Loir-et-Cher, Cher, Allier, Nièvre, Yonne, Côte-d'Or et Saône-et-Loire. L'assimilation de l'enfant assisté avec le reste de la population y est parfaite et l'administration n'a qu'à se louer des soins diligents et de l'attachement réel des nourriciers pour leurs pupilles. Néanmoins, dans une notable partie du département de l'Allier, le régime de la grande propriété et du métayage se prête peu au placement des élèves : le métayer hésite à s'en charger, et l'on est obligé de s'adresser à la partie la plus pauvre de la population. D'autre part, dans l'Yonne, par suite d'une surcharge de l'agence de Quarré-les-Tombes, que l'on a constituée avec onze communes, l'éducation des enfants est devenue dans ces localités une véritable industrie, et les placements y ont perdu ce caractère familial auquel on doit toujours attacher le plus grand prix.

Le placement agricole est celui que l'administration préfère à tous les points de vue pour ses élèves : cependant pour ceux qui montreraient à l'égard des travaux de l'agriculture une répugnance invincible, et aussi pour les enfants moralement abandonnés — dont le reclassement, à cause de leurs antécédents et de l'âge relativement avancé auquel souvent ils entrent dans le service, est toujours plus difficile à opérer — l'Assistance publique entretient un certain nombre d'écoles professionnelles : l'école professionnelle et ménagère d'Yzeure, dans l'Allier, pour les jeunes filles ; et, pour les gar-

çons, l'école d'horticulture Le Nôtre, à Villepreux, et l'école d'Alembert, à Montévrain, destinées à former des typographes et des ébénistes. Il existe en outre à Ben-Chicao, dans la province de Constantine, une école fondée à l'aide d'un legs de l'abbé Roudil qui aurait pu être une intéressante expérience de colonisation, mais qui, par suite de circonstances diverses, paraît devoir demeurer d'une portée assez restreinte. Enfin, à Belle-Isle-en-Mer, l'école maritime de Port-Hallan, créée en principe pour les indisciplinés du service des enfants assistés et moralement abandonnés, a cessé aujourd'hui d'être exclusivement une école de réforme, L'État a concédé à l'école de Port-Hallan le privilège d'engager dix marins par an dans les équipages de la flotte, mais il exige que ces sujets soient d'une constitution très solide, et que leur casier judiciaire soit intact. Ceux qui ne remplissent pas ces conditions ont, il est vrai, la ressource de s'engager dans la marine marchande : c'est une faculté dont ils n'usent que rarement et à contre-cœur. Aussi l'école maritime ne présente-t-elle qu'un recrutement difficile et des débouchés très limités.

VI

L'enfant que ses parents ont abandonné est perdu pour eux. Il devient le pupille de l'Assistance publique, et c'est le directeur de cette administration qui exerce sur lui la plénitude de la puissance paternelle [1]. La loi du 10 janvier 1849 lui a confié à cet égard les attributions qui demeurent dévolues en province, en vertu de la loi du 15 pluviôse an XIII, aux commissions administratives des hospices. On ne pouvait admettre en effet que l'abandon fût pour les parents un moyen commode de se tirer d'embarras, et que l'Assistance publique devînt pour eux une sorte de pension gratuite où ils auraient pu visiter et reprendre leurs enfants à volonté. Avis est donné à toute personne qui présente un enfant à l'hospice dépositaire que l'admission d'un enfant dans cet hospice ne constitue pas un placement temporaire, mais bien un abandon, et que les conséquences de cet abandon sont les suivantes : ignorance absolue, en principe tout au moins, des lieux où l'enfant sera mis en nourrice ou

1. La tutelle exercée par le directeur de l'Assistance publique de Paris n'a pas d'analogue en France, car elle s'exerce sans conseil de famille et sans subrogé-tuteur. Cependant une loi du 27 février 1880 a apporté une première restriction à cette règle, en décidant que le conseil de surveillance institué auprès du directeur de l'Assistance publique de Paris doit être consulté sur les aliénations de biens pupillaires à partir de 500 francs.

placé, — absence de toute communication, même indirecte, avec lui. On avait été jusqu'à interdire à l'administration de donner aucune nouvelle à son sujet, mais des tempéraments ont été apportés à cette rigueur par une délibération du conseil général de la Seine, en date du 24 avril 1896, autorisant par avance l'application de certaines dispositions du projet de loi de 1892. Désormais, la mère et la personne qui a présenté l'enfant peuvent être renseignées à des époques fixes sur l'existence ou la mort de celui-ci. Les nouvelles des enfants assistés seront données à toute époque de l'année; chaque demande de nouvelles devra, toutefois, être séparée par un intervalle de trois mois. Si l'enfant abandonné vient à décéder dans les trois mois qui suivront les dernières nouvelles, ce décès pourra être notifié par lettre aux personnes qui en auraient fait préalablement la demande spéciale.

Une décision du directeur de l'administration générale de l'Assistance publique, prise dans l'intérêt de l'enfant, peut déroger à la règle du secret du lieu de placement. Les parents internés dans un asile d'aliénés par mesure administrative ne seront pas considérés comme ayant abandonné volontairement leur enfant; il pourra leur être donné connaissance du lieu de placement.

A toute époque, les parents revenus à meilleurs sentiments ou à meilleure fortune peuvent demander à reprendre leurs enfants, mais cette autorisation ne leur est accordée qu'après enquête et moyennant de sérieuses garanties. Les demandes en retrait d'enfant doivent être adressées au directeur de l'administration de l'Assistance publique. Si elles sont formées par le père ou la mère, elles sont appuyées du bulletin de naissance de l'enfant et d'un certificat d'un maire ou d'un commissaire de police constatant que la personne qui sollicite la remise est de bonne vie et mœurs et qu'elle a des ressources suffisantes pour élever convenablement l'enfant qu'elle réclame : l'enfant naturel devra être reconnu, conformément à l'article 334 du Code civil. Si la demande est formée par une personne autre que le père et la mère, elle doit être accompagnée des actes de décès des auteurs de l'enfant. Dans tous les cas les personnes qui réclament un enfant sont tenues de donner sur lui et sur les circonstances de son exposition des détails tels qu'ils ne permettent pas de prendre la change sur l'enfant qui leur appartenait et sur celui qu'on leur rend.

La reprise d'un enfant ne pouvait être abandonnée au caprice des parents qui l'ont méconnu : on l'a subordonnée en principe

au remboursement des dépenses faites pour cet enfant, à moins que les parents ne soient reconnus hors d'état et sans moyen de rembourser tout ou partie de ces dépenses. L'administration tutrice fait valoir, en ce cas, la créance alimentaire qui n'a cessé d'appartenir au pupille de l'Assistance publique à l'égard de ses auteurs. Il ne peut être dérogé au principe du remboursement que dans l'intérêt de l'enfant, qui prime toutes les raisons d'économie. C'est ce que dit expressément l'article 15 du projet de loi de 1892, conçu en ces termes : « L'enfant réclamé par ses parents peut leur être remis, si le tuteur estime, après avis du conseil de famille, que la remise est dans l'intérêt de l'enfant. Les parents doivent préalablement rembourser la dépense faite pour l'entretien de ce dernier, à moins que la commission départementale, ou, dans le département de la Seine, une délégation du conseil général ne les exonère en tout ou en partie. »

En 1896, 801 demandes de retrait d'enfant ont été présentées; 576 ont été accueillies. En 1897, il y a eu 1,040 demandes et 728 autorisations de remises; parmi les enfants rendus, 29 seulement avaient moins d'un an. Sur les 312 refus que l'Administration a dû opposer aux demandes des parents, 67 ont été motivés par le manque absolu de ressources des réclamants, 29 par leur inconduite, 61 par leur persistance à ne vouloir faire aucun sacrifice pécuniaire pour rembourser une partie, même minime, des dépenses occasionnées par leurs enfants, 105 demandes ont été repoussées pour défaut de production des pièces exigées ou par suite du désistement ultérieur des réclamants: enfin 8 élèves ont refusé d'une manière persistante et formelle de quitter leur placement pour se rendre chez leurs parents.

M. Monod, directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques au ministère de l'intérieur, dans le rapport dont il fait précéder l'enquête récemment effectuée par ses soins sur le service des enfants assistés, et auquel, au cours de ce travail, il a souvent été fait allusion, résume en ces termes la situation qui est faite à ses pupilles : « En thèse générale, le pupille est mieux habillé, il est moins battu, il est mieux soigné au point de vue médical, il fréquente plus assidûment l'école, il est mieux défendu pendant la période d'apprentissage et jusqu'à sa majorité; même la majorité arrivée, il a des chances d'être personnellement plus riche que l'enfant du paysan ». L'enfant assisté de la Seine jouit d'une situation unique non pas

seulement en France, mais par rapport à l'étranger. Le conseil général de ce département a compris qu'il y avait des économies singulièrement coûteuses, et qu'en cette délicate matière, au risque de charger le présent, il fallait voir loin pour voir juste. Il a mis une sorte de coquetterie à devancer le législateur, et à organiser avec passion, jusqu'en ses moindres détails, ce mécanisme compliqué et ingénieux dont nous nous sommes attaché à expliquer le plus brièvement possible le fonctionnement. Il n'a perdu ni son temps ni sa peine : les imperfections qui subsistent tiennent moins à la volonté des hommes qu'à la nature des choses : une administration comporte toujours, avec certains partis pris, quelque lourdeur et quelque gaucherie, et si elle connaît les moyens de prévenir ou de punir les mauvais traitements, elle ignore l'art d'imposer les caresses. On ne répare point l'irréparable et il manquera toujours quelque chose à celui à qui sa mère n'a pas souri. Mais il faut se garder d'être trop ambitieux, et l'on doit se contenter d'un bien relatif : c'est une joie rassurante de penser qu'à Paris du moins tout ce qu'on pouvait raisonnablement attendre a été fait pour ces enfants qui, n'étant à personne, sont à tout le monde et deviennent, ainsi qu'on l'a dit, les « enfants de la patrie ». Les résultats défient déjà toutes les malveillances, et il n'est que juste d'en faire honneur, sans réserve, à ceux qui n'ont ménagé pour les obtenir ni leurs efforts ni leurs sacrifices.

GASTON SALAUN.

D'ALEXANDRIE A SHANGHAÏ

UN PROJET DE CHEMIN DE FER TRANS-ASIATIQUE ANGLAIS

Sous le titre de *An all-british railway to China*, M. C. A. Moreing a publié dans le numéro de septembre de la *Nineteenth Century* un article dont le sujet mérite assurément d'attirer l'attention.

La construction du trans-sibérien, bien près maintement de son achèvement, aura pour effet d'assurer à la Russie la prépondérance politique et économique dans la partie septentrionale de l'Empire chinois. Avant même que la construction en soit terminée, son influence s'est déjà fait sentir. C'est grâce à lui que la Russie a établi son protectorat virtuel sur la Manchourie et la péninsule de Liao-Toung, devenus de fait une annexe de son immense domaine asiatique.

Quand Port-Arthur et Pékin seront reliés à Moscou et Saint-Pétersbourg par une voie ferrée ininterrompue, un déplacement considérable s'effectuera à coup sûr rapidement dans les routes de transport employées pour les relations entre l'Europe et l'Extrême-Orient. La voie de Suez et de l'océan Indien, encore si longue, malgré les vitesses de plus en plus grandes données aux magnifiques navires qui font ce service, et rendue si fatigante par la traversée de la mer Rouge et les moussons, sera promptement abandonnée par les voyageurs. Le trans-sibérien leur offrira un double avantage : économie de temps et d'argent.

Le voyage de Londres à Hong-Kong et Shanghaï, pour lequel il faut actuellement trente et trente-trois jours, se trouvera réduit à quinze et douze jours. Et tandis que le coût du voyage de Londres à Shanghaï, viâ Brindisi, est aujourd'hui de deux mille francs, un billet de première classe de Londres à Vladivostock par chemin de fer, et de là par mer à Shanghaï, ne coûtera que la moitié, en y comprenant le coût de la nourriture pour les dix-sept jours de route.

Tous les passagers qui se rendent à l'est du détroit de Malacca auront donc intérêt à passer par la Sibérie, et, sans doute aussi, une certaine quantité des marchandises de valeur délaisseront la voie maritime pour la voie terrestre, plus rapide.

L'Angleterre a assurément abandonné aux Russes la domination sur toute la partie septentrionale du continent asiatique. Mais elle prétend bien demeurer la puissance suzeraine de l'Asie méridionale, de la mer Rouge à la mer Jaune, à l'exception cependant de cet immense territoire de l'Indo-Chine française que, au grand regret des ardents impérialistes d'aujourd'hui, des ministres à courte vue, ces maudits *Little-Englanders*, n'ont pas su conserver à la Grande-Bretagne.

D'Alexandrie à Shanghaï, visible ou invisible, la puissance britannique domine. L'Egypte n'est-elle pas virtuellement devenue possession anglaise aujourd'hui? En Arabie, dans la Perse méridionale, au Baloutchistan, n'est-ce pas la volonté de l'Angleterre qui fait loi? Le golfe Persique est en réalité anglais, et jamais l'Angleterre ne permettra à une autre puissance d'acquérir sur les rives de la mer d'Oman une base d'opérations qui la mettrait en danger de se voir couper la route de terre qui relie l'Égypte à l'empire des Indes. Des incidents diplomatiques récents lui ont permis d'affirmer nettement l'attitude qu'elle entend adopter à cet égard. D'autre part, n'a-t-elle pas affirmé non moins nettement qu'elle entend se réserver dans l'Empire chinois la prépondérance sur la vallée de Yang-tsé-kiang, c'est-à-dire, en fait, sur la Chine méridionale, et qu'elle est bien résolue à s'en emparer si cela devenait nécessaire, quoiqu'elle souhaite vivement de se voir épargner une semblable et si onéreuse nécessité.

Donc, d'Alexandrie à Shanghaï, en dépit des apparences et des subtilités diplomatiques, le territoire britannique s'étend bien sans discontinuité.

Devant cette constatation, et devant les heureux résultats du trans-sibérien, l'idée devait naturellement se présenter de relier entre eux ces territoires par une voie ferrée.

Opposer à la ligne russe une ligne anglaise est une idée qui n'est pas pour déplaire aux impérialistes. D'ailleurs, les avantages du projet, politiques et économiques, sont assez grands pour qu'on lui donne suite, s'il est réalisable. Au point de vue politique, ce sera la consolidation de cette suzeraineté, un peu vague encore sur cer-

tains points, à laquelle prétend l'Angleterre sur cette immense région, et, de même que le trans-sibérien, ce sera une ligne stratégique de la plus grande importance. Au point de vue économique, elle disputerait au chemin de fer russe une grande partie du trafic que, sans cela, il accaparerait.

Partant d'Alexandrie, la ligne proposée, traversant l'isthme du Sinaï, irait passer à la pointe nord du golfe d'Akabah, et, franchissant l'Arabie Pétrée, aboutirait à Bassorah, à l'extrémité septentrionale du golfe Persique. De Bassorah, elle se dirigerait, suivant la bande de terres basses qui borde ce golfe, à Bandar-Abbas, située en face du détroit d'Ormus. De là, par le sud du Baloutchistan, elle irait rejoindre le territoire de l'Inde à Kurrachee.

De Kurrachee, se servant des chemins de fer indiens, elle aboutirait à Mandalé, en Birmanie, en utilisant les vallées du Brahmapoutre et de l'Iraouaddy. Puis, franchissant les montagnes qui séparent la Birmanie du Yunnan, elle irait aboutir sur le Yang-tsé-Kiang à Sui-fu ou Chung-king, où elle se relierait à la grande ligne projetée qui doit mettre en communication cette dernière ville avec Shanghaï, par Hanhow et Nanking.

De difficultés diplomatiques il n'en est pas de sérieuses qui s'opposent à ce tracé. L'autorisation du gouvernement égyptien, pour la partie d'Alexandrie à Akabah, ne peut être refusée. Celle de la Porte devra être obtenue pour franchir les deux bandes étroites de territoire qui entourent la mer Rouge et le golfe Persique, mais sa réponse ne peut être douteuse. Pour l'Arabie centrale, M. C.-A. Moreing nous dit que l'émir de Jebel Shomer, qui en est le souverain virtuel, consulté sur le projet il y a peu de temps, s'y est montré des plus favorables. Quant à la Chine, d'ores et déjà elle a accordé à l'Angleterre toutes les concessions que celle-ci peut désirer dans le bassin du Yang-tsé.

Au point de vue matériel, la ligne est elle faisable? Voilà la grande question. La traversée de l'Arabie ne semble pas présenter de très grosses difficultés. On atteindrait par la gorge d'El-Akabah le plateau central de l'Arabie; c'est une différence de niveau de 400 à 450 mètres à gagner. De là à Bassorah, la route à travers le désert ne paraît pas devoir réserver trop de surprises : le niveau est assez égal, et la ligne pourra passer par les quelques oasis qui se rencontrent au milieu du désert. Avant d'entrer sur le territoire perse, la ligne aurait à franchir le Chat-el-Arab et la Kharoun, dont le pas-

sage nécessiterait la construction de ponts tournants importants. De Bassorah à Bunder-Abbas, la bande côtière qui sépare le plateau persan du golfe Persique offre, dit-on, un terrain idéal pour l'établissement d'une voie ferrée. De ce dernier point à Kurrachee, M. C.-A. Moreing nous dit que de sérieux travaux d'études ont été déjà entrepris par le gouvernement indien.

Bien que le réseau des chemins de fer de l'Inde ait été fort développé depuis quelques années, la grande ligne transversale de l'ouest à l'est, de Kurrachee à Mandalé, n'est pas encore complète. A l'ouest, il sera facile de réunir Kurrachee au système qui met Bombay et Baroda, par la vallée du Gange, en communication avec Calcutta. A l'est, la ligne de Calcutta à Sadiya, qui suit la vallée du Brahmapoutre, est en voie d'achèvement. En Birmanie, une ligne existe, qui va de Rangoun à Myitkyina; il reste à réunir ce dernier point à Sadiya; mais il faudra franchir pour cela les monts Patkoï, qui séparent les vallées de l'Iraouaddi et du Brahmapoutre.

La grande difficulté de ce projet de trans-asiatique, difficulté qui sera assurément très coûteuse à vaincre, certains la disent insurmontable, c'est la communication à établir entre le bassin de l'Iraouaddy et celui du Yang-tsé.

La Birmanie, une dépendance du gouvernement de l'Inde, a toujours été regardée, surtout depuis l'annexion de la Haute-Birmanie, comme la porte d'entrée anglaise, par terre, dans la Chine méridionale que l'Angleterre considère comme l'extension naturelle de son domaine asiatique. Hong-Kong et Shanghaï en sont, on le sait, les portes maritimes.

Depuis une vingtaine d'années, le gouvernement indien a fait chercher la route qui doit relier la Birmanie et la Chine. L'ingénieur A.-R. Colquhoun, qui a parcouru plusieurs fois ces régions, a reconnu les difficultés de l'entreprise. Les seuils qui séparent l'Iraouaddy du Yang-tsé sont très élevés, les passages rares et situés à de grandes hauteurs. Les travaux d'art nécessaires pour franchir les montagnes qui limitent les bassins intermédiaires de la Salouen et du Mékong seront à coup sûr considérables, si toutefois l'entreprise est possible. Le premier tracé proposé, de Bhamo à Talifu, a dû être abandonné, malgré les préférences qu'ont témoignées pendant longtemps les autorités indiennes pour cette voie. Convaincu de l'impossibilité de vaincre les obstacles physiques qui se présentaient, M. A.-R. Colquhoun proposa, dès 1882, d'adopter la ligne de Moulmein à Yunnan-fu. Cette ligne utilisait la vallée du Mékong;

mais le gouvernement indien ne paraît pas s'y être arrêté, sans doute parce qu'il se voyait obligé d'emprunter sur une très grande largeur le territoire siamois. Il a donc continué à chercher un passage direct par la Birmanie. Il s'est arrêté à la ligne Mandalé-Kunlong-Ferry-Talifu, et la première partie est déjà en voie de construction. Quant à la seconde, son exécution semble encore bien problématique; certains la regardent comme absolument chimérique, et l'annonce faite par M. Brodrick à la Chambre des communes, au mois d'avril, de la découverte d'une route praticable pour la voie ferrée de Birmanie au Yunnan a rencontré beaucoup d'incrédules. Quoi qu'il en soit, si l'expérience oblige à renoncer à cette voie, rien n'empêchera de reprendre le tracé de Moulmein à Yunnan-fu; mais il en résulterait une augmentation de distance assez considérable.

Pratiquement, la ligne Alexandrie-Shanghaï ne semble donc pas irréalisable. Mais ne va-t-on pas se heurter à de grosses difficultés financières. La ligne paiera-t-elle? A la vérité, son caractère politique pourra faire passer sur ce point, si le coût n'en est pas démesurément élevé. Comme il n'a pas encore été fait de devis précis, il est absolument impossible de se prononcer. Mais, on sait que, à l'inverse de ce qui a eu lieu en Angleterre, le gouvernement indien n'a pas hésité à adopter le système de la garantie d'intérêts pour développer son réseau ferré. C'est un fait qui, dans la circonstance, pourra être d'une grande utilité. Le gouvernement métropolitain trouverait assurément de grandes difficultés à faire accorder par le Parlement une subvention ou une garantie d'intérêts au chemin de fer trans-asiatique, ou du moins à celles de ses parties devant être le plus onéreuses à construire et le moins productives. Mais personne ne s'opposera en Angleterre à voir l'Inde prendre sa part, si lourde soit elle, de la construction de cette ligne, d'intérêt impérial sans doute, mais qui profitera aussi beaucoup à l'Inde elle-même.

En supposant la ligne construite suivant le tracé indiqué plus haut, M. C.-A. Moreing évalue sa longueur totale à 11,000 kilomètres :

D'Alexandrie au golfe d'Akabah	400	kilom.
D'Akabah à Bassora et Koweit	1,600	—
De Koweit à la frontière orientale de la Perse.	1,120	—
De la Perse à Kurrachee	830	—
De Kurrachee à Kunlong	4,500	—
De Kunlong à Schanghaï	2,550	—
	11,000	kilom.

dont 3,200 environ sont déjà construits. Suivant lui, « les circonstances pour la construction de cette ligne sont beaucoup plus favorables que celles qu'a rencontrées la Russie pour la construction du trans-sibérien : la ligne sera beaucoup plus courte, et les difficultés physiques à surmonter bien moindres ».

Il est probable que ce projet, qui n'avait pas encore été exposé au grand public, va soulever en Angleterre de vives polémiques. Il rencontrera assurément de nombreuses adhésions. Sera-t-il jamais réalisé? Nous inclinons fortement à le croire. L'œuvre est belle, et compléterait admirablement le trans-africain de Cecil Rhodes : la ligne Le Cap-Alexandrie-Shanghaï formerait l'épine dorsale de cet immense empire asiatico-africain, dont plus d'un Anglais de nos jours rêve la réalisation, pour la gloire et les profits de la Grande-Bretagne.

ACHILLE VIALLATE.

CHRONIQUE INTERNATIONALE

(1898)

I. — *Traités politiques et arrangements commerciaux, Traités d'ordre juridique conclus par la France. — Lois et décrets français sur les questions d'ordre international.*

II. — *Affaires d'Orient : Le contrôle des finances helléniques. La question crétoise. La question d'Égypte. — La guerre hispano-américaine. — Affaires de Chine.*

III. — *La dix-neuvième session de l'Institut de droit international.*

I

Traités politiques et commerciaux de la France. — La convention du 23 juillet 1897[1], ratifiée le 12 janvier 1898[2], avait délimité les possessions françaises et allemandes dans l'Afrique occidentale. Une convention du 14 juin 1898[3] entre la France et la Grande-Bretagne a délimité les possessions françaises et britanniques dans la même région : possessions françaises de la côte d'Ivoire, du Soudan et du Dahomey, colonies britanniques de la côte d'Or et de Lagos, et autres possessions britanniques à l'ouest du Niger ainsi que les possessions françaises et les sphères d'influence des deux pays à l'est du Niger. Cette délimitation était indispensable pour prévenir les conflits violents auxquels auraient inévitablement conduit les prétentions contradictoires des deux puissances, prétentions basées sur les exploits de leurs explorateurs, l'installation de postes et des traités de valeur parfois plus que contestable avec des chefs indigènes. La convention du 14 juin 1898 est une transaction; elle comporte des sacrifices, mais a l'avantage inappréciable de mettre fin à une situation embrouillée et pleine de périls. Elle achève la délimitation commencée entre la côte d'Ivoire et la côte d'Or par la convention du 12 juillet 1893; elle nous assure le Mossi et la majeure

1. V. *Annales de l'École des Sciences Politiques*, 1898, p. 624.
2. V. *Journal officiel*, 11, 12, 13 avril 1898.
3. V. *Journal officiel*, 30 juin 1889 et *Revue générale de droit international public*, 1898, p. 859.

partie du Gourounsi. Au nord-est du Dahomey, elle complète l'arrangement du 10 août 1889[1]; l'Angleterre renonce à ses prétentions sur la totalité du Borgou et obtient en échange la possession incontestée des deux rives du Niger jusqu'en amont d'Ilo. Sur la rive gauche du Niger, la ligne de démarcation Say-Barua, tracée par l'arrangement du 5 août 1890[2], est remplacée par une ligne assez irrégulière de Madécali à Barua, laquelle a du moins l'avantage de fixer de façon précise les limites du Sokoto. Le gouvernement français reconnaît comme tombant dans la sphère britannique le territoire à l'est du Niger compris entre la ligne sus-mentionnée, la frontière anglo-allemande et la mer. Le gouvernement de Sa Majesté Britannique reconnaît comme tombant dans la sphère française les rives nord-est et sud du lac Tchad, qui sont comprises entre le point d'intersection du 14e degré de latitude nord avec la rive occidentale du du lac et le point d'incidence, sur le lac, de la frontière déterminée par la convention franco-allemande du 15 mars 1894. Cette dernière disposition devait assurer la liaison des possessions françaises au nord du Tchad avec le Congo français.

Indépendamment du règlement de frontières et de sphères d'influence, la convention du 14 juin 1898 contient deux séries de dispositions de grande importance au point de vue commercial. D'une part, le gouvernement de la reine s'engage à céder à bail à la France deux terrains de 10 à 50 hectares, l'un sur la rive droite du Niger entre Léaba et le confluent de la rivière Moussa, l'autre sur l'une des embouchures du Niger. Ces deux terrains, destinés à servir d'entrepôts et de points de transbordement, atténueront l'inconvénient, pour la France, de n'avoir de souveraineté sur aucun port du Niger en aval des rapides. Les baux auront une durée de trente ans, mais si aucune des parties contractantes ne les a dénoncés avant l'expiration de ce délai, ils continueront jusqu'à l'expiration d'une année à partir de la dénonciation qui en serait faite ultérieurement. D'autre part, l'art. 9 de la convention stipule, pour le même terme de trente ans et sous les mêmes conditions de prorogation, l'égalité de traitement « entre les citoyens français et protégés français, les sujets britanniques et citoyens britanniques pour leurs personnes comme pour leurs biens, les marchandises et produits naturels ou manufacturés de la France et de la Grande-Bretagne, de leurs colonies, possessions et protectorats respectifs... pour tout ce qui concerne la navigation fluviale, le commerce, le régime douanier et fiscal et les taxes de toute nature », dans une zone délimitée sur une carte annexée à la convention; cette zone

1. V. de Clercq, t. XVIII, p. 289 et suiv.
2. V. de Clercq, t. XVIII, p. 578 et suiv.

comprend notamment la côte d'Ivoire, la côte d'Or, le Dahomey, Lagos, le Borgou et le Sokoto. C'est une application du système de la « porte ouverte » qui a trouvé une si rapide fortune en Angleterre et que certains publicistes et hommes d'État britanniques émettent la prétention assez étrange d'imposer partout aux puissances qui viendraient à acquérir des droits de souveraineté sur des pays où le commerce anglais se serait antérieurement ouvert un marché [1]. Que semblables stipulations puissent être heureuses dans des conventions telles que celles du 14 juin 1898, nous n'y contredisons point; que, dans certaines circonstances, elles soient équitables autant qu'opportunes, nous l'admettrons encore volontiers. Mais nous ne saurions reconnaître comme un principe de droit international l'obligation, pour un État qui acquiert des possessions territoriales, de maintenir le régime commercial antérieurement en vigueur dans les régions annexées parce que ce régime était favorable aux intérêts de la Grande-Bretagne ou de toute autre nation. L'État souverain a la charge de l'administration des pays soumis à sa souveraineté; il a, par contre, le droit d'en régler à sa guise le système commercial et douanier: c'est une conséquence tellement naturelle du principe essentiel de l'indépendance des États qu'il est permis de s'étonner qu'elle puisse même être contestée.

Un accord intervenu le 21 novembre 1898 entre la France et l'Italie a mis fin à une longue lutte de tarifs. Nous avons concédé à l'Italie l'application de notre tarif maximum contre la concession du tarif conventionnel italien et de quelques réductions spéciales de droits. Notre tarif maximum toutefois demeure encore applicable aux soies et soieries laissées en dehors de l'arrangement [2].

Traités d'ordre juridique conclus par la France. — Union monétaire. — Un protocole additionnel à l'arrangement monétaire du 15 novembre 1893 a été signé le 15 mars et ratifié le 31 décembre 1898 [3] par la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie et la Suisse. Ce protocole apporte une légère modification aux clauses de liquidation de l'Union. L'Italie « ayant décidé de prohiber la sortie du royaume des monnaies divisionnaires italiennes pendant toute la durée de l'union monétaire » et « ayant, en outre, pris la résolution de n'apporter à son régime monétaire, pendant les cinq années qui suivront l'expiration de l'Union, aucun changement de nature à entraver le rapatriement des monnaies divisionnaires italiennes par la voie du

1. V. Lawson Walton : *Imperialism; Contemporary Review*, March, 1899.
2. V. au surplus Paul Lavagne : *Les relations commerciales entre la France et l'Italie* (1881-1899), *Annales des Sciences Politiques*, 1899, p. 235 et suiv. et notamment p. 271 et suiv.
3. V. *Journal officiel*, 22 janvier 1899.

commerce ou des échanges », sera affranchie « de l'obligation de reprendre, pendant une année, à partir de l'expiration de la convention du 6 novembre 1885, celles de ses monnaies divisionnaires qui se trouveraient en circulation chez ses alliés monétaires ». Par réciprocité, les puissances qui auraient retiré leurs monnaies divisionnaires d'Italie, qui, en même temps, en auraient prohibé l'exportation en Italie, seraient également dispensées de reprendre celles de ces monnaies qui se trouveraient en Italie à la dissolution de l'union, à condition de n'apporter à leur régime monétaire, pendant cinq années à partir de cette dissolution, aucune modification de nature à entraver le rapatriement de ces monnaies par la voie commerciale.

Unions pour le transport des marchandises par chemins de fer. — Une conférence réunie à Paris en 1896 avait préparé un projet de convention additionnelle à la convention internationale du 14 octobre 1890 sur le transport de marchandises par chemins de fer et à l'arrangement du 16 juillet 1895. La convention ainsi préparée a été signée le 16 juin 1898 par la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Russie et la Suisse [1].

Sans modifier aucun des traits essentiels de la convention de 1890, cet acte a réalisé quelques améliorations de détail dont l'expérience avait indiqué l'opportunité.

L'art. 6 de la convention de 1890 autorise le chemin de fer à faire suivre, sous certaines conditions, une autre voie que celle indiquée par l'expéditeur dans la lettre de voiture. L'acte de 1898 ajoute qu'en pareil cas la gare d'expédition doit en aviser l'expéditeur.

L'art. 7 de 1890 pose le principe que l'expéditeur est responsable de l'exactitude des indications et déclarations contenues dans la lettre de voiture; il en tire cette conséquence que certaines inexactitudes entraîneront, à la charge de leurs auteurs, payement de surtaxes. La convention de 1898 respecte le principe, mais en modifie, en quelques points, les applications.

L'art. 12 de 1890 disposait que toute réclamation pour application irrégulière du tarif ou erreurs de calcul dans la fixation des frais de transport ou des frais accessoires devrait, pour être recevable, être formée dans le délai d'un an à partir du jour du payement. Le nouvel art. 12 précise que ce délai d'un an est un délai de prescription, et non un délai de forclusion; les causes d'interruption et de suspension de prescription auront donc la vertu de le prolonger.

1. V. *Archives diplomatiques*, 1898, t. III, p. 246 et suiv., et loi portant approbation de la convention, *Journal officiel*, 26 mars 1899.

D'après l'art. 45 de la convention de 1890 l'interruption de la prescription est régie par les lois du pays où l'action est intentée. La convention de 1898 ajoute à l'art. 45 un nouvel alinéa qui suspend la prescription en cas de réclamation écrite adressée au chemin de fer par l'ayant-droit. « Si la réclamation est repoussée, la prescription reprend son cours à partir du jour où le chemin de fer a notifié par écrit sa répònse au réclamant et restitué les pièces justificatives qui auraient été jointes à la réclamation ». Mais la première réclamation produit seule cet effet. « Les réclamations ultérieures adressées au chemin de fer ou aux autorités supérieures ne suspendent pas la prescription ».

Le nouvel art. 13 élargit la faculté d'expédier contre remboursement. Il fait disparaître une réserve et une prohibition. Il ne pose plus aucune restriction au droit de grever la marchandise d'un remboursement jusqu'à *concurrence de sa valeur*. Il n'interdit plus l'envoi contre remboursement des marchandises dont le prix de transport peut être réclamé d'avance; il laisse seulement au chemin de fer la faculté de refuser, en pareil cas, cet envoi.

Le premier alinéa de l'art. 15 est modifié de façon à étendre et à préciser le droit, pour l'expéditeur, de disposer de la marchandise en cours de route.

L'art. 26 de 1890 dispose, dans son premier alinéa, que « les actions contre les chemins de fer, qui naissent du contrat de transport international n'appartiennent qu'à celui qui a le droit de disposer de la marchandise ». L'alinéa 2 ajoutait : « Si le duplicata n'est pas représenté par l'expéditeur, celui-ci ne pourra intenter l'action que si le destinataire l'a autorisé à le faire ». Or il arrivait, dans la pratique, que le destinataire auquel l'expéditeur avait envoyé le duplicata refusait la marchandise, ne restituait pas le duplicata et n'autorisait pas l'expéditeur à agir. Aussi, pour ne point laisser l'expéditeur désarmé par la faute du destinataire, le nouvel alinéa 2 de l'art. 26 lui permet-il d'intenter l'action contre le chemin de fer même sans duplicata et sans autorisation du destinaire, s'il « apporte la preuve que le destinataire a refusé la marchandise ».

Le nouvel art. 44 porte à quatorze jours au lieu de sept, non compris celui de la réception, le délai durant lequel la réclamation pour cause de retard peut être valablement formée.

Enfin les art. 31, 36, 38, 48 subissent de légères modifications. Nous nous bornons à signaler les changements d'ordre technique apportés aux §§ 2, 3, 4, 5, 9 des dispositions réglementaires pour l'exécution de la convention ainsi qu'aux annexes à ces dispositions [1].

1. Comp. de Clercq, t. XVIII, p. 639 et suiv., et *Archives diplomatiques*, 1898, t. III, p. 259 et suiv.

Le protocole du 14 octobre 1890 est l'objet de deux additions, dont la plus importante précise que la convention engage chaque État contractant pour des périodes successives de trois années « tant qu'un État n'aura pas annoncé aux autres États, un an au plus tard avant l'expiration de l'une de ces périodes, son intention de se retirer de la convention ».

Le 24 octobre 1898, la France, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, usant de la faculté laissée par l'arrangement additionnel du 16 juillet 1895, ont conclu une convention d'union restreinte, abrogeant la convention du 9 août 1893 et admettant au transport international certains objets qui en sont exclus par la convention de 1890. Cette convention d'union restreinte a été ratifiée le 27 décembre 1898[1].

Union postale universelle. — Les délégués des pays de l'Union postale universelle se sont réunis à Washington le 5 mai 1897 et ont signé, le 15 juin suivant, une série d'actes modifiant les conventions ou arrangements antérieurs. Ces actes sont désignés de la manière suivante : convention postale universelle, suivie d'un protocole final et d'un règlement de détail et d'ordre; arrangement concernant l'échange des lettres et des boites avec valeur déclarée, suivi d'un protocole final et d'un règlement de détail et d'ordre; convention concernant l'échange des colis postaux, suivie d'un protocole final et d'un règlement de détail et d'ordre; arrangement concernant l'échange des mandats de poste, suivi d'un réglement de détail et d'ordre; arrangements concernant le service des recouvrements, suivi d'un règlement de détail et d'ordre; arrangement concernant les livrets d'identité. Ces divers actes ont été ratifiés en 1898[1].

L'exposé des motifs présenté au parlement par le gouvernement français pour en obtenir l'approbation des conventions[2] résume les principales modifications ou innovations apportées au régime antérieur par les actes de Washington[3].

En ce qui concerne la convention postale universelle, l'acte de Washington abaisse les droits de transit tant territorial que maritime, stipule que les cartes postales non affranchies seront taxées à 0.20 au lieu de l'être à 0.50[4], élève à 350 grammes le poids

1. V. *Journal officiel*, 5 janvier 1899.

1. *Arch. Dipl.*, 1898, II, 257 et suiv., III, 5 et suiv., et *Journal officiel*, 29 décembre 1898.

2. Cette approbation a été donnée par la loi du 8 avril 1898, v. *Journal officiel*, 23 avril 1898.

3. V. *Arch. Dipl.*, 1898, III, 56 et suiv.

4. Cette amélioration du régime international a eu l'heureuse conséquence d'amener la même amélioration dans le régime interne. En vertu de la loi du 8 avril 1898 (*Journal officiel*, 23 avril 1898), les cartes postales non affranchies

maximum des échantillons de marchandises qui avait été fixé à 250 grammes à Vienne, en 1891; interdit l'emploi, dans les relations internationales, des timbres-poste commémoratifs, émis à l'occasion d'un anniversaire avec durée de validité restreinte. Il autorise, en outre, les unions restreintes « en vue de la réduction des taxes » aussi bien qu'en vue « de toute autre amélioration des relations postales », ce qui permettra à la France d'abaisser les taxes entre la métropole et les colonies. Afin de limiter les propositions de modifications à la convention, il exige désormais l'accord de trois administrations au lieu de l'initiative d'une seule pour rendre obligatoire l'examen des changements proposés. Enfin, tandis qu'à Vienne la France n'avait obtenu qu'une voix supplémentaire à raison de son domaine colonial, elle en obtient une seconde pour ses colonies et protectorats de l'Indo-Chine.

Le règlement de détail et d'ordre admet au tarif des papiers d'affaires les devoirs corrigés d'élèves, à l'exclusion de toute appréciation sur le travail; au tarif des imprimés : « 1° des albums de photographie; 2° des reproductions, au moyen de la polygraphie, des copies-types obtenues au moyen de la machine à écrire, lorsque ces reproductions sont expédiées au nombre minimum de vingt exemplaires identiques; 3° des cartes de visite contenant, écrits à la main, des souhaits, félicitations, remerciements, compliments de condoléance et autres formules de politesse, exprimés en cinq mots au maximum; 4° des extraits de journaux ou d'ouvrages périodiques portant l'indication, à la main ou par un procédé mécanique, du titre, de la date, du numéro ou de l'adresse de la publication d'où ils sont extraits ».

Parmi les modifications apportées aux conventions complémentaires, nous nous bornerons à mentionner l'abaissement de la taxe des mandats internationaux. Cette taxe antérieurement fixée à 1 p. 0/0, sera désormais de 0.25 par 25 francs jusqu'à 100 francs et de 0.25 par 50 francs au delà des premiers 100 francs [2].

Diverses conventions ont encore été signées ou mises en vigueur en 1898. Nous mentionnons d'abord une série de conventions ayant pour objet de régler l'échange des colis-postaux soit avec des pays membres de l'Union à des conditions plus avantageuses que celles qui sont édictées dans la convention d'union, soit avec des pays étrangers à l'Union; arrangement du 13 avril 1898 entre la France et la Grande-Bretagne, concernant la livraison des colis-postaux par

seront taxées dans le service intérieur à 0.20 au lieu d'être taxées comme lettres non affranchies.

1. Exposé de motifs, *Arch. Dipl.*, 1898, III, 60.

2. Pour les autres modifications, v. l'exposé des motifs, *Arch. Dipl.*, 1898, III, 60 et suiv., et le texte des conventions.

exprès [1]; convention du 22 février 1898 concernant l'échange des colis-postaux sans déclaration de valeurs entre la France et le Japon [2]; arrangement du 20/8 juin 1898 autorisant l'échange de colis-postaux entre la France et la Russie d'Europe [3]; convention du 12 juin 1897 concernant l'échange des colis-postaux sans déclaration de valeur entre la France et la Grande République de l'Amérique Centrale au nom de l'État de Nicaragua [4]; convention du 15 novembre 1898 entre la France et la Suisse, relative à l'amélioration du service des colis-postaux [5]; convention additionnelle du 24 décembre 1898 à la convention franco-anglaise du 1er décembre 1897 concernant l'échange des colis-postaux entre la France et l'Australie [6]; convention du 7 octobre 1898 entre la France et le Luxembourg pour l'échange des colis-postaux du poids de 5 à 10 kilogr [7].

Plusieurs conventions ont trait aux communications télégraphiques. Ainsi des arrangements ont été conclus le 22 septembre 1898 avec le Luxembourg [8], le 6 octobre 1898 avec l'Espagne [9] en vue de réduire les taxes des télégrammes destinés à la publicité.

En outre un décret du 31 janvier 1898 [10] a promulgué une convention du 7 décembre 1894 et un protocole du 28 avril 1896 signés entre la France et le Portugal en vue de favoriser l'établissement de communications télégraphiques entre divers établissements européens de l'océan Indien, du canal de Mozambique et l'île de Madagascar. La convention de 1894 accorde au gouvernement français la faculté de faire atterrir un câble sur le territoire de Mozambique, d'établir une guérite d'atterrissement et une ligne terrestre pour relier le point d'atterrissement du câble au bureau chargé de l'exploiter; elle l'autorise, en outre, à confier, sous sa responsabilité et son contrôle, l'exploitation et l'entretien dudit câble à une entreprise privée. L'exploitation du câble est soumise aux dispositions de la convention d'union télégraphique et du règlement de service en vigueur dans ladite union.

Mentionnons, pour terminer, différentes conventions se référant à des objets très divers : convention d'extradition entre la France et les Pays-Bas, conclue le 24 décembre 1895, promulguée par décret du 19 avril 1898 [2]; convention consulaire entre la France et la Bolivie

1. V. *Journal officiel*, 23 avril 1898.
2. V. *Journal officiel*, 7 juin 1898.
3. V. *Journal officiel*, 27 juillet 1898.
4. Promulguée par décret du 11 juin 1898. *Journal officiel*, 13 octobre 1898.
5. V. *Journal officiel*, 2 février 1899.
6. V. *Journal officiel*, 7 février 1899.
7. V. *Journal officiel*, 24 mars 1899.
8. V. *Journal officiel*, 17 novembre 1898.
9. V. *Journal officiel*, 30 novembre 1898.
1. V. *Journal officiel*, 15 février 1898.
2. V. *Journal officiel*, 23 avril 1898.

conclue à Sucre le 5 août 1897, promulguée par décret du 24 juin 1898[1]; arrangement provisoire du 8 juin 1898 entre la France et l'Allemagne pour l'alimentation du canal de la Marne au Rhin[2]; convention du 4 février 1898 entre la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas, relative au jaugeage des bateaux de navigation intérieure[3]; convention du 9 mai 1898 entre la France et l'Équateur pour la garantie réciproque de la propriété littéraire et artistique[4].

Lois et décrets français concernant des questions d'ordre international. — Une loi du 19 mars 1898 a déclaré que « les îles Sous-le-Vent de Tahiti font partie intégrante du domaine colonial de la France[5] ». L'Angleterre avait consenti, en 1887, à l'abrogation d'une convention du 19 juin 1847 par laquelle la France et la Grande-Bretagne s'étaient interdit tout établissement sur ces îles, même à titre de protectorat indirect. Dès 1888, le gouverneur des établissements français de l'Océanie avait pris possession, au moins partiellement, de ces îles, mais il avait rencontré, sur certains points, de vives résistances. Ce ne fut qu'en 1897 que toute rébellion disparut à la suite d'opérations militaires dont la loi de 1898 n'a fait que consacrer les résultats.

Différents décrets ont été rendus pour fixer divers détails d'exécution relatifs aux conventions internationales conclues en matière postale[6].

Signalons enfin la disposition très heureuse d'un avenant du 21 décembre 1897 au cahier des charges annexé à la convention conclue, le 16 juillet 1897, entre l'État français et la Compagnie Générale Transatlantique. Aux termes de cette disposition, du 15 avril au 15 octobre, c'est-à-dire durant la période de grande pêche, les paquebots de la Compagnie doivent s'abstenir, sauf le cas de force majeure, sous peine d'une amende de 2,000 francs, de traverser le banc de Terre-Neuve. Il est à souhaiter que l'initiative prise par le gouvernement français soit imitée par les autres gouvernements. On sait, en effet, que fréquemment des bateaux de pêche sont coulés dans ces parages par des paquebots allant à grande vitesse de nuit et par temps de brume aussi bien que de jour et par temps clair.

1. V. *Journal officiel*, 26 juin 1898.
2. V. *Journal officiel*, 15 décembre 1898.
3. V. *Journal officiel*, 14 février 1899.
4. Approuvée par la loi du 4 mars 1899, V. *Journal officiel*, 7 mars 1899. — Un décret du 30 juillet 1898 a promulgué le traité signé le 4 août 1896 entre la France et le Japon. V., pour l'analyse de ce traité, *Annales de l'École des Sciences Politiques*, 1897, p. 632, 640 et suiv.
5. V. *Journal officiel*, 22 mars 1898.
6. V. notamment : *Journal officiel*, 29 et 31 décembre 1898.

Parfois le navire abordeur ignore même la catastrophe dont il est inconsciemment l'auteur. Interdire à tous paquebots à grande vitesse de traverser le banc durant la saison de pêche serait, semble-t-il, le seul moyen pratique de mettre un terme à des collisions contre lesquelles les bateaux de pêche sont actuellement sans défense[1].

II

Affaires d'Orient. — A. *Le contrôle des finances helléniques.* — L'art. 2 des préliminaires de paix du 18 septembre 1897 entre la Turquie et la Grèce, confirmé par l'art. 2 du traité définitif de paix du 4 décembre 1897[2], disposait que « l'arrangement nécessaire pour faciliter le payement rapide de l'indemnité de guerre » mise à la charge de la Grèce, serait fait avec l'assentiment des puissances, de manière à ne pas porter atteinte aux droits acquis des anciens créanciers détenteurs des titres de la dette publique de la Grèce. « A cet effet, ajoutait le texte, il sera institué à Athènes une commission internationale des représentants des puissances médiatrices à raison d'un membre nommé par chaque puissance. Le gouvernement hellénique fera adopter une loi agréée préalablement par les puissances, réglant le fonctionnement de la commission et d'après laquelle la perception et l'emploi de revenus suffisant au service de l'emprunt pour l'indemnité de guerre et des autres dettes nationales seront placés sous le contrôle absolu de la commission[3] ». En exécution de cette disposition, les délégués des six puissances se réunirent, le 27 octobre 1897, à Athènes, sous la présidence de M. Streit, ministre des finances helléniques, pour procéder à l'examen de la situation financière de la Grèce et préparer les projets de règlement des anciennes dettes et d'organisation du contrôle international. Ces projets, arrêtés au commencement de janvier 1898, furent approuvés par les puissances et adoptés par la chambre hellénique le 7 mars 1898. Il convient d'en résumer les dispositions essentielles.

La loi grecque du 10-22 décembre 1893, sans toucher à la dette intérieure, avait réduit « à 30 p. 0/0 de la valeur nominale des coupons le service des intérêts des emprunts contractés à l'étranger

1. V., sur cette question, *Revue générale de droit international public*, 1898, p. 678 et suiv. Le cahier des charges annexé à la convention du 16 juillet 1897 contient des clauses intéressantes concernant le service et l'emploi des bâtiments de la Compagnie en cas de guerre. V. *Journal officiel*, 10 juillet 1898, p. 4177. V. le texte de l'avenant du 21 décembre 1897, *ibid*, p. 4178.

2. V. le texte de ce traité *Revue générale de droit international public*, 1898, p. 462 et suiv.

3. V., sur le conflit gréco-turc et les conditions de la paix, *Annales de l'École des Sciences Politiques*, 1898, p. 636 et suiv.

le 1881 à 1893 », supprimé « toutes affectations spéciales données en garantie de cette dette extérieure » et suspendu « le service l'amortissement ». Le gouvernement hellénique avait été autorisé à négocier avec ses créanciers étrangers, et les comités des porteurs le titres réunis à Paris en 1896 avaient proposé un projet d'arrangement qui servit de base aux travaux de la commission[1]. Les emprunts sont divisés en trois groupes : 1° emprunt 4 p. 0/0, 1887, Monopoles et 5 p. 0/0, 1893, Funding-loan, montant ensemble à 142,784,000; 2° emprunts 5 p. 0/0, 1881, 1884 et 1890, Pirée-Larisse, montant ensemble à 253,932,500; 3° emprunt 4 p. 0/0, 1889, montant à 155,000,000. Le capital de ces divers emprunts ne subit aucune réduction, mais l'intérêt est réduit dans une mesure plus ou moins large en tenant compte de l'importance des garanties originairement affectées au service des différents emprunts. La somme affectée au service de la dette extérieure est fixée, pour les années 1898 à 1902, à 14,437,500 drachmes devant produire au minimum 8,750,000 francs or, par an, à partir de 1903, à 14,850,000 drachmes devant produire au minimum 9 millions de francs or par an. Cette somme est destinée : 1° à assurer aux porteurs de titres un minimum d'intérêts fixé à 43 p. 0/0 de l'intérêt originel soit 1.72 p. 0/0 pour l'emprunt 1887 monopoles; 32 p. 0/0 de l'intérêt originel, soit 1.60 p. 0/0 pour l'emprunt 5 p. 0/0, 1893, Funding-loan et pour les emprunts du second groupe; 32 p. 0/0 de l'intérêt originel, soit 1.28 p. 0/0 pour l'emprunt 4 p. 0/0, 1889; 2° à opérer, au moyen du surplus, l'amortissement des emprunts par voie de rachat tant que les titres seront au-dessous du pair, par voie de tirage s'ils viennent à dépasser le pair. La somme affectée à l'amortissement doit être de 1 p. 0/0 de l'intérêt originel des titres en circulation en 1898 durant les années 1898-1902, de 2 p. 0/0 à partir de 1903.

Si, par suite du change, la somme en drachmes fixée pour assurer le minimum d'intérêts ne suffisait pas à produire en francs le montant nécessaire au service des emprunts, la différence serait parfaite sur le produit des revenus affectés au service de la dette publique, ou, en cas d'insuffisance, sur les ressources générales de l'État.

Le minimum d'intérêts doit donc toujours être servi; il doit, dans certaines circonstances, être dépassé. Sont affectés au relèvement de l'intérêt : 1° les intérêts relatifs aux titres rachetés ou amortis; 2° en cas de change favorable, 30 p. 0/0 du bénéfice résultant de la conversion en francs or de la somme en drachmes affectée au service initial des emprunts, 30 p. 0/0 de ce bénéfice devant servir à

1. V. Politis : *Revue générale de droit international public*, 1898, p. 455. V., sur le contrôle des finances grecques, outre cette communication très précise de M. Politis dans la *Revue générale de droit international public*, 1898, p. 454 et suiv., le livre jaune, *Arrangement financier avec la Grèce*, de 1898.

l'augmentation de l'amortissement et 40 p. 0/0 revenant au gouvernement hellénique; 3° lorsque le produit brut des monopoles, des droits sur le tabac et sur le timbre dépassera 28,900,000 drachmes, la plus-value en drachmes, après déduction des dépenses fixées à 18 p. 0/0 de cette plus-value, sera appliquée jusqu'à concurrence de 60 p. 0/0 au service des emprunts, 30 p. 0/0 au relèvement de l'intérêt, 30 0/0 à l'augmentation de l'amortissement. Les relèvements d'intérêts auront lieu par gradation de 2 p. 0/0 de l'intérêt originel de chaque groupe; lorsque le premier groupe aura touché cette somme de 2 p. 0/0 ajoutée à un coupon, le second groupe sera appelé à bénéficier, dans la même proportion, des plus prochaines disponibilités, et ainsi de suite, « de manière à ce que les recettes disponibles de chaque année soient toujours employées en première ligne au profit du groupe ou des groupes qui n'auront pas pris part aux distributions précédentes ». L'intérêt ne pourra jamais être relevé au delà du chiffre fixé à l'origine pour chaque emprunt.

Le montant des sommes à fournir et des intérêts à allouer pour le service de la dette extérieure[1] une fois déterminé, il fallait, d'un part, fixer la nature et le montant des revenus affectés à ce service et, d'autre part, établir les règles de perception et d'emploi des fonds ainsi que le contrôle des opérations destinées à assurer l'exécution du règlement arrêté.

Les revenus affectés ont été déterminés de manière à ce que l'ensemble de leurs produits dépasse légèrement la somme nécessaire pour le service total de la dette; ce sont les monopoles sur le sel, le pétrole, les allumettes, cartes à jouer, papier à cigarettes, émeri de Naxos, les droits sur le tabac, les droits de timbre visés dans l'art. 1" de la loi sur le contrôle, les droits d'importation perçus par la douane du Pirée. Pour le cas d'insuffisance des revenus affectés sont affectés à titre supplémentaire les produits des douanes de Laurium, Patras, Volo et Corfou.

Afin d'assurer la permanence des garanties résultant de ces affectations, il est stipulé que la loi sur le contrôle ne pourra être modifiée qu'avec l'assentiment des six puissances et « que les lois et règlements relatifs à l'assiette et aux tarifs des impôts perçus sous forme de monopoles, des droits sur le tabac et des droits de timbre ne pourront être modifiés par le gouvernement qu'avec l'assentiment de la commission internationale. A raison des conséquences

1. La dette en or, soumise au contrôle de la commission internationale, comprend, en dehors des emprunts 1881 à 1893, auxquels s'applique le règlement précité, l'emprunt de 1833 et les emprunts autorisés par les puissances pour le payement de l'indemnité de guerre et la liquidation de la situation embarrassée des finances helléniques. V. art. 7-10 du projet de loi sur le contrôle, livre jaune, p. 43, 44.

économiques des droits de douanes, on n'a pas voulu interdire à la Grèce de modifier ses tarifs douaniers sans l'assentiment de la commission internationale, mais au cas où le gouvernement hellénique modifierait « les tarifs des droits perçus à l'importation et où il s'ensuivrait, dans les douze mois subséquents, une diminution du produit des douanes placées sous le contrôle de la commission internationale au-dessous des évaluations fixées par les art. 11 et 12 de la loi, le gouvernement serait tenu, sur la demande de la commission, d'affecter immédiatement au service des dettes susvisées des revenus supplémentaires équivalant à la diminution de produit résultant de l'application des nouveaux tarifs. »

Le mode de perception des revenus affectés est fixé d'une façon très ingénieuse. C'est l'ancienne société de régie des monopoles de Grèce qui en est chargée sous le nom de Société de régie des revenus affectés au service de la dette publique hellénique. Ainsi, c'est une société privée et non le gouvernement hellénique qui se trouve soumise au contrôle direct, immédiat, absolu de la commission internationale. « Les impôts affectés continuent à être perçus par les administrations de l'État, mais avec cette innovation que tout objet frappé des impôts affectés, toute quittance de droits d'entrée dans les douanes dont les produits sont affectés au service de la dette, doivent être revêtus de banderoles, d'estampilles ou de timbres, de la valeur du montant de l'impôt, qui sont vendus par la Société de régie »[1]. Celle-ci les achète à la commission internationale et les livre aux administrations appelées à en faire usage. Chargée d'assurer la rentrée des revenus affectés, elle n'a pas à en faire emploi. Ce soin incombe à la commission internationale aux mains de laquelle la Société de régie doit verser, au moins une fois par semaine, les sommes perçues par elle. La commission internationale convertit ces sommes en or ou en traites sur l'étranger, peut placer temporairement à intérêt les sommes converties en or et prend les dispositions nécessaires pour que les établissements chargés du service de paiement de la dette hellénique soient pourvus des provisions nécessaires huit jours au moins avant l'échéance. Elle opère de concert avec le gouvernement le rachat ou le tirage des titres à amortir et veille à l'annulation de ces titres.

La commission peut, en outre, exercer un contrôle sur les agents des administrations participant à la gestion des revenus affectés. Elle peut, soit par ses membres, soit par des agents de son choix, agréés par le gouvernement, inspecter la comptabilité des bureaux de perception et établissements appartenant aux services dont les revenus sont affectés, et « requérir l'aide du gouvernement pour

1. V. Politis : *Revue générale de droit international public*, 1898, p. 459.

remédier aux irrégularités et en empêcher le renouvellement ». Le gouvernement doit, à sa demande, remplacer les agents dont le service a donné lieu à des plaintes fondées; il ne peut, d'autre part, déplacer ces agents qu'après avoir notifié à la commission les motifs d'une telle mesure.

A la différence des commissaires de la dette égyptienne qui sont fonctionnaires du khédive, les commissaires de la dette hellénique ne sont pas fonctionnaires du roi Georges. Chacun d'eux est nommé directement par la puissance qui le délègue. Sa nomination est « communiquée préalablement au gouvernement hellénique d'après les usages diplomatiques et ses droits sont les mêmes que ceux du personnel des légations accréditées en Grèce [1] ».

La commission chargée de contrôler tous les revenus affectés au service de la dette publique en or doit fonctionner jusqu'à complète extinction de la dette extérieure. Ses décisions sont prises à la majorité absolue des voix. La présence de trois membres suffit à assurer la validité des délibérations. Les membres absents peuvent voter par écrit, enfin les décisions prises « sans que tous les membres aient participé au vote peuvent être revisées si deux membres en font la demande dans le délai d'un mois ».

Des difficultés pourraient s'élever entre la Société de régie, le gouvernement hellénique, la commission internationale de contrôle. La loi du 7 mars 1898 pourvoit au règlement de ces difficultés. Toutes réclamations que la Société de régie croirait devoir élever contre la commission internationale doivent être adressées au gouvernement. Tout différend entre la commission et le gouvernement doit être tranché par arbitrage. « Si les parties ne s'entendent pas sur le choix d'un arbitre unique, chacune d'elles devra nommer un arbitre dans le délai d'un mois à partir du jour où l'arbitrage aura été demandé. Si les arbitres ainsi désignés ne parviennent pas à se mettre d'accord, la nomination d'un tiers arbitre sera déférée par les parties ou par l'une d'entre elles au choix du président de la Confédération helvétique. La sentence arbitrale sera toujours en dernier ressort ».

Après l'adoption, par la chambre hellénique, des projets de règlement et de contrôle, la France, la Grande-Bretagne et la Russie conclurent avec la Grèce, le 29 mars 1898, une convention destinée à faciliter à cette puissance l'émission d'un emprunt qui lui permît de payer l'indemnité de guerre à la Turquie et de rétablir l'ordre dans ses finances [2].

1. Les commissaires sont au nombre de six, nommés par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie.
2. V. *Journal officiel*, 2 juin 1898.

Aux termes de cette convention, la Grèce était autorisée à contracter, sous la garantie conjointe et solidaire des trois puissances, un emprunt de 170 millions au plus, à un taux réel d'intérêt n'excédant pas 2 3/4 p. 0/0 et pour une durée ne dépassant point soixante ans. 150 millions devaient être émis immédiatement, 20 millions au fur et à mesure des besoins qui viendraient à se révéler jusqu'en 1903, sauf approbation préalable de la commission internationale. L'emprunt n'est pas susceptible de conversion avant le 1er avril 1918; son produit devait être employé par la commission internationale conformément aux dispositions de la loi sur le contrôle.

Le règlement des dettes anciennes et l'organisation du contrôle ont donné une satisfaction équitable aux créanciers de la Grèce et rendu un inappréciable service à ce pays. Jamais, sans ces mesures, la Grèce n'eût pu emprunter à 2 1/2 p. 0/0 pour régler son indemnité de guerre, car les trois puissances n'auraient jamais pu fournir leur garantie si elles n'avaient été assurées, par le contrôle, de la régularité avec laquelle la Grèce pourrait, à moins de circonstances extraordinaires, faire face à ses engagements.

Les pouvoirs de la commission de contrôle ont été déterminés de façon à ménager autant que possible l'amour-propre hellénique. Ils ne se font sentir que de la manière la plus légère; ils sont néanmoins très efficaces, car, d'une part, ils assurent la rentrée et l'emploi réguliers des revenus affectés, et, d'autre part, ils mettent obstacle à l'abus du papier-monnaie, et préviennent ainsi la cause la plus grave d'élévation du change [1]. La Grèce doit à l'organisation du contrôle d'avoir vu l'évacuation de la Thessalie accomplie en mai 1898; elle lui devra vraisemblablement le rétablissement de l'ordre dans ses finances et de son crédit.

B. *Affaires de Crète.* — La question crétoise semble avoir enfin reçu, en 1898, une solution durable. A la suite d'événements qui ont été exposés dans cette Revue [2] avec une clarté et une précision qui nous dispensent d'y revenir même pour les résumer, le prince Georges de Grèce a été nommé, par les quatre puissances s'occupant encore de la question crétoise (France, Grande-Bretagne, Italie, Russie), haut commissaire, pour trois ans, avec mission de remplacer les amiraux dans l'administration de la Crète, et d'instituer dans cette île un gouvernement autonome. Le sultan garde la suzeraineté de

1. La loi de contrôle, art. 28-31, contient une série de dispositions relatives à la liquidation de la dette intérieure, à son amortissement, à la limitation de l'émission de bons du Trésor et à l'interdiction d'emprunt sur cours forcé sans autorisation de la commission.

2. V. Isambert, *L'Autonomie crétoise*, *Annales des Sciences Politiques*, 1899, p. 457 et suiv.

l'île ; mais il a dû en retirer ses troupes. Le prince Georges, arrivé à la Canée le 20 décembre 1898, a été bien accueilli. Il est permis d'espérer qu'il réussira dans son œuvre de pacification, et qu'à l'expiration du mandat qu'il tient des puissances, le sultan ne fera pas difficulté de lui reconnaître le gouvernement de la Crète. Le Grand Seigneur aurait tort de ne pas accepter de bonne grâce les faits accomplis : il risquerait d'y perdre jusqu'à cette suzeraineté nominale que les puissances intervenantes ont consenti à lui laisser, souvenir et vestige d'un pouvoir qu'il n'a perdu que pour l'avoir discrédité.

Le 8 décembre 1898, le gouvernement français notifiait la fin du blocus de l'île de Crète établi le 21 mars 1897 et supprimé le 5 décembre 1898[1].

C. *Affaires d'Égypte.* — L'Angleterre avait décidé, en 1885, le gouvernement égyptien à abandonner les provinces du Haut-Nil. Ce n'était pas une renonciation définitive. La réoccupation de ces provinces fut, au contraire, longuement et habilement préparée. Elle ne fut point déterminée mais seulement hâtée par les succès des Abyssins sur les Italiens et les expéditions des Français et des Belges vers le Haut-Nil. L'œuvre commencée en 1896 par l'entrée à Dongola, continuée en 1897 par l'occupation de Berber, fut complétée le 2 septembre 1898 par la destruction de l'armée madhiste à Omdurman[2]. L'Angleterre n'avait pas attendu jusque là pour affirmer sa volonté d'être seule maîtresse de la vallée du Nil[3]; la victoire ne pouvait qu'affermir ses prétentions. Le 6 septembre, lord Salisbury télégraphiait à l'ambassadeur de la reine à Paris que tous les territoires soumis au khalifat étaient passés aux gouvernements britannique et égyptien, sans qu'aucune discussion pût être admise sur ce point. Or on apprenait en même temps que la mission Marchand[4] avait occupé Fachoda, sur le Haut-Nil. Immédiatement, la presse et le gouvernement britanniques demandèrent l'évacuation de cette place. L'Angleterre ne pouvait admettre que le bénéfice de sa marche vers le Soudan lui fût disputé par le succès d'une expédition de 200 hommes à peine; elle ne pouvait admettre que sa situation en Égypte fût discutée au lendemain d'Omdurman, menacée peut-être par l'occupation du Haut-Nil. Les arguments juridiques qu'elle invoquait étaient médiocres; elle eût été fort en

1. V. *Journal officiel*, 8 décembre 1898.
2. V. Malleterre : *D'Alexandrie à Khartoum*, 1882-1898; *Annales des Sciences Politiques*, 1899, p. 20 et suiv.
3. V. Dépêche de sir Edmund Monson à M. Hanotaux, 10 décembre 1897. Livre jaune sur les affaires du Haut-Nil et du Bahr el-Ghazal, 1897-1898, p. 1.
4. V. Charles Mourey : *De l'Atlantique au Nil*; *Annales des Sciences Politiques*, 1899, p. 45 et suiv.

peine d'en découvrir qui fussent satisfaisants. Mais la question de Fachoda pour elle n'était pas une question juridique, c'était une question politique; à défaut de raisons de principe, elle faisait valoir des raisons de fait; elle était prête à les appuyer, au besoin, par la force. Le gouvernement français n'avait pas prévu le déchaînement de colère dont le succès de la mission Marchand devait être le signal au delà de la Manche; il n'avait pas envisagé l'éventualité d'une guerre avec la Grande-Bretagne; il n'était pas prêt à soutenir la lutte; il jugeait, non sans raison d'ailleurs, que l'objet du différend n'était pas assez grave pour justifier un recours aux armes. Il donna l'ordre d'évacuer Fachoda. Le 11 décembre 1898, la vaillante troupe de Marchand reprenait sa course vers l'est. L'héroïsme de nos officiers et de leurs Sénégalais ne devait point cependant demeurer stérile; s'il ne pouvait décider de notre établissement sur le Nil, il devait du moins nous assurer des avantages dans la délimitation définitive des sphères d'influence française et anglaise en Afrique [1].

Guerre hispano-américaine [2]. — Le message du président Monroe du 2 décembre 1823 posait en principe que les puissances européennes pourraient conserver leurs colonies américaines, mais qu'elles n'en pourraient acquérir de nouvelles [3]. Cela signifiait que les États-Unis n'admettaient point qu'aucune parcelle du territoire des deux Amériques changeât de maître pour passer au pouvoir d'une puissance européenne; cela ne voulait nullement dire que les Etats-Unis s'interdiraient d'acquérir pour eux-mêmes ce qu'ils n'entendaient laisser prendre à aucun État d'Europe. Calhoun, secrétaire d'État à la guerre au temps du message, en indiquait le sens quelques années après, lorsqu'il disait : « Nous laisserons Cuba où elle est; ce que nous ne tolérerons jamais, c'est qu'elle passe en d'autres mains que les nôtres. » Cuba est à proximité des États-Unis; Cuba est fertile; elle pourrait, bien administrée, devenir une source d'énorme richesse; elle compléterait heureusement le territoire de l'Union. Pendant la première moitié du siècle cependant, l'île restant calme, aucune occasion ne s'offrit; la tentation ne fut pas trop

1. Cette délimitation a été achevée par la déclaration du 21 mars 1899. — V. *Revue générale de droit international public*, 1899, p. 307 et suiv.

2. V., sur la guerre hispano-américaine et ses causes : Charles Benoist, *L'Espagne, Cuba et les États-Unis*, 1899; Arthur Desjardins, *L'Insurrection cubaine et le droit des gens*, *Revue de Paris*, 15 juillet 1896; d'Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les États-Unis au sujet de la question cubaine*, *Revue générale de droit international public*, 1897, p. 577 et suiv.; 1898, 358 et suiv., 499 et suiv.; Communications de M. Le Fur, *ibid.*, 1898, p. 625 et suiv., 749 et suiv.; 1899, p. 55 et suiv., 196 et suiv.

3. V. *Annales de l'École des Sciences Politiques*, 1896, p. 655.

pressante. Mais le succès de la guerre contre le Mexique, en 1845, avait valu à l'Union l'acquisition du Texas; c'était un précédent et un encouragement à de nouvelles conquêtes. Précisément, en 1845, se forme aux États-Unis la première association destinée à envoyer des expéditions flibustières à Cuba. A dater de cette époque, l'Union manifestera nettement son désir de voir Cuba américaine. Plusieurs fois, le gouvernement fédéral offrira à l'Espagne de lui acheter ses droits de souveraineté; ainsi en 1848, en 1854, en 1858, en 1867, en 1869; il n'aura pas la main trop lourde pour les flibustiers qui tenteront de soulever l'île en 1848, ou de secourir les insurgés durant la lutte de 1868-1878; quand la France et l'Angleterre lui proposeront, en 1852, de garantir à l'Espagne la possession de Cuba, il refusera net. L'Espagne devrait s'estimer heureuse de vendre Cuba; elle a tort de croire que « la vente de Cuba serait celle de la dignité espagnole »[1]. Elle n'administre pas de façon très heureuse la perle des Antilles; elle y excite des mécontentements; ses affaires risquent de s'y embrouiller; pour avoir refusé de passer la main contre bonne indemnité aux États-Unis, elle s'exposera à se voir exproprier, sans compensation, pour cause d'humanité. C'est là genre d'opérations pour lequel les Anglo-Saxons se sentent une vocation particulière; très convaincus qu'il n'est au monde meilleurs administrateurs qu'eux-mêmes, ils croient volontiers rendre service à l'univers chaque fois qu'ils ajoutent à leurs domaines; ils excellent à confondre leurs propres intérêts avec ceux de l'humanité; ils pensent que l'humanité se trompe quand elle ne partage pas leur avis; ils n'hésitent pas, s'ils le peuvent, à redresser alors ses erreurs pour son avantage et surtout pour le leur.

Durant l'insurrection de 1868 à 1878 cependant, les Etats-Unis n'osent pas aller au delà d'une nouvelle proposition d'achat; ils tâtent, en 1875, les cabinets européens afin de savoir de quelle manière on envisagerait une intervention plus énergique de leur part; mais les cabinets européens sont hostiles à l'intervention et le gouvernement fédéral ne tient pas encore à braver l'Europe.

L'insurrection de 1895 devait faire renaître les espérances américaines. Cette insurrection semble avoir été préparée par la junte révolutionnaire cubaine établie à New-York. Elle reçut constamment des secours expédiés de ports américains. Sans les expéditions flibustières sans cesse renouvelées, elle eût été assez vite étouffée. Le congrès américain ne cessa point d'ailleurs de manifester ses sympathies pour les insurgés; dès 1896, le Sénat et la Chambre des représentants votèrent des résolutions tendant à reconnaître les insurgés comme belligérants et à offrir les bons offices des États-

1. *Revue générale de droit international public*, 1898, p. 629.

Unis à l'Espagne pour faire admettre l'indépendance de Cuba. L'énergie du président Cleveland empêcha les menées des jingoes d'aboutir, tant que durèrent ses fonctions. Son successeur, M. Mac Kinley, était incapable de résister à des désirs qui correspondaient si bien à ses propres vues. L'assassinat de M. Cánovas del Castillo, le 8 août 1897, avait d'ailleurs fait disparaître l'homme d'Etat le plus propre à inspirer aux Américains le respect de l'Espagne. L'établissement à Cuba et à Porto-Rico d'un régime d'autonomie politique et administrative en novembre 1897 pouvait faire craindre aux jingoes que l'apaisement dans la grande Antille ne fit échapper l'occasion depuis si longtemps attendue. Intention préméditée ou simple coïncidence, le gouvernement fédéral se montra d'autant plus impatient, d'autant plus exigeant que l'Espagne devenait plus conciliante, plus disposée à pacifier Cuba par des concessions que par la force des armes. Le message du 6 décembre 1897 [1] reconnaissait les changements survenus dans l'attitude du gouvernement espagnol vis-à-vis de Cuba; il consentait à lui accorder quelque délai pour réussir dans son essai de pacification, mais il terminait par une menace. « Si, plus tard, disait le président Mac Kinley, nous reconnaissons que nos devoirs envers nous-mêmes, envers la civilisation et envers l'humanité nous imposent l'obligation d'intervenir par la force, ce ne sera pas de notre faute, mais ce sera uniquement parce que la nécessité de notre intervention sera tellement évidente que le monde civilisé ne pourra nous refuser ni son appui ni son approbation ». Les Etats-Unis n'ont rien négligé pour se créer l'obligation d'intervenir par la force, sans parvenir cependant à rendre cette obligation évidente au monde civilisé. Deux incidents surtout ont mis en relief leurs tendances et leurs procédés. Au commencement de février 1898, l'ambassadeur d'Espagne à Washington, M. Dupuy de Lôme, dans une lettre adressée à un de ses amis de la Havane, se permit d'apprécier avec sévérité les agissements américains vis-à-vis de l'Espagne; il appliquait même au président Mac Kinley la qualification de « bas politicien ». C'était une imprudence. La lettre détournée en cours de route ne parvint jamais à son destinataire; elle trouva une hospitalité aussi fâcheuse qu'inattendue dans les colonnes du *Journal* de New-York. L'Espagne eût été en droit de se plaindre de la poste fédérale; ce furent les Etats-Unis qui réclamèrent. L'incident eût sans doute amené de graves complications si M. Dupuy de Lôme n'avait pris soin de donner immédiatement sa démission, afin d'éviter à son gouvernement tout embarras.

Le second incident devait malheureusement entraîner des conséquences plus graves. Les Etats-Unis auraient voulu faire porter

1. V. *Arch. Dipl.*, 1897, IV, 327 et suiv.

des secours aux Cubains indigents par des navires de la marine fédérale. L'Espagne n'avait eu garde d'accepter l'offre d'une charité aussi inquiétante. A la fin de janvier, le secrétaire d'Etat à la marine, prenant un autre prétexte, prévint l'ambassadeur espagnol que. uniquement « pour rétablir l'ancienne habitude de visiter les ports amis », le gouvernement comptait envoyer un vaisseau de guerre dans les eaux cubaines. L'Espagne pouvait plus difficilement refuser cette démonstration d'amitié suspecte; le 25 janvier, le *Maine* arrivait à la Havane. Peu après, le 16 février, une explosion détruisait ce bâtiment, faisant plus de 200 victimes. La presse américaine insinua aussitôt que la catastrophe du *Maine* engageait la responsabilité de l'Espagne. Des commissions furent nommées pour rechercher les causes de l'explosion; la commission américaine conclut que l'explosion était due à une cause externe, torpille ou mine sous-marine, tandis que la commission espagnole estimait l'accident dû à une explosion intérieure. L'Espagne offrit très correctement aux Etats-Unis de faire trancher le litige par une commission arbitrale composée de sujets de puissances tierces. Mais le gouvernement fédéral refusa obstinément; la catastrophe du *Maine* était un excellent grief; il ne lui convenait point de le perdre si l'arbitrage tournait en faveur de l'Espagne.

Il semble que dès ce moment la guerre est arrêtée, en principe, dans l'esprit des gouvernants américains. Le général Lee, consul général des Etats-Unis à la Havane, ne néglige rien pour la faire éclater. Il est des premiers à accuser les autorités espagnoles de l'explosion du *Maine*; il adresse à son gouvernement d'étranges rapports sur la situation cubaine; il lui fournit des arguments pour colorer de prétextes d'humanité une guerre de convoitise. L'Espagne demande en vain son rappel. Le 29 mars, le président Mac-Kinley suggère à l'Espagne d'accorder un armistice aux insurgés afin de rendre plus facile la distribution de secours aux *reconcentrados* [1]. Le gouvernement espagnol y consent à la condition que la demande en soit faite par les insurgés. Ceux-ci, naturellement, s'abstiennent afin de mettre l'Espagne dans l'embarras. Le pape offre alors sa médiation; il fait demander au gouvernement espagnol s'il consentirait, pour gage de ses dispositions conciliantes, à concéder l'armistice. L'Espagne accueille favorablement la proposition du Saint-Père, et les six puissances, joignant leurs efforts à ceux du Saint-Siège, accorde, le 9 avril, l'armistice sans demande préalable des insurgés. Deux jours après, le général Lee quitte la Havane et le pré-

1. On désignait sous ce nom les habitants des campagnes qu'un ordre du général Weyler avait contraints de se réfugier dans les villes afin de supprimer les secours que les insurgés auraient pu trouver auprès d'eux.

sident Mac-Kinley adresse au Congrès un message qui doit rendre la guerre inévitable. Les arguments donnés pour justifier l'intervention ne sont en eux-mêmes rien moins que décisifs [1], mais leur effet ne pouvait être douteux sur des assemblées depuis longtemps acquises à l'intervention armée. Formulés au moment même où l'Espagne ajoutait à ses concessions antérieures une concession plus grande, ils justifient l'opinion que le gouvernement fédéral ne redoutait rien tant que de laisser échapper encore une fois l'occasion de voir entrer Cuba sous la domination ou du moins l'influence des Etats-Unis. Les délibérations du Sénat et de la Chambre aboutirent, le 18 avril, au vote d'une résolution conjointe, exigeant de l'Espagne abandon immédiat de son autorité et de son gouvernement dans l'île de Cuba et retrait, sans tarder, de ses forces de terre et de mer de Cuba et des eaux de Cuba [2]. Le 20 la résolution était approuvée par le président, qui daignait accorder trois jours à l'Espagne pour accepter le singulier ultimatum ainsi préparé à son adresse. Le gouvernement espagnol avait pu commettre des fautes graves dans le gouvernement de ses colonies et dans la répression de l'insurrection cubaine. On ne peut méconnaître qu'il se montra aussi conciliant que possible pour éviter la rupture ouverte avec les Etats-Unis. La responsabilité de la guerre ne saurait lui être imputée; mais devant cette sommation injurieuse il comprit l'inutilité de négocier; sans attendre la remise de l'ultimatum, il fit connaître qu'il considérait l'approbation par le président de la résolution du Congrès comme une déclaration de guerre et rompit les relations diplomatiques. Le 25 avril, à la demande du président, le Sénat et la Chambre adoptaient une résolution conjointe aux termes de laquelle la guerre était « déclarée exister et avoir existé à partir du 21 avril inclusivement entre les Etats-Unis d'Amérique et le royaume d'Espagne ».

La supériorité de ses forces navales et de sa richesse donna la victoire aux Etats-Unis. La République américaine jugea superflu de se piquer de générosité vis-à-vis de la monarchie vaincue. Les

1. V. ces arguments, *Revue générale de droit international public*, 1898, p. 648.
2. V. *ibid.* p. 650 et 653 en note, le texte de cette résolution qui se termine par une déclaration de désintéressement à laquelle les événements ultérieurs ont donné une certaine saveur. « Les États-Unis, y est-il dit, répudient par la présente toute intention d'exercer une souveraineté, une juridiction ou un contrôle quelconque sur ladite île, excepté pour en amener la pacification, et affirmer la détermination des États-Unis de laisser le gouvernement et le contrôle de l'île à son peuple quand cette pacification sera accomplie ». Le président Mac-Kinley n'avait-il pas dit, dans son message du 6 décembre 1897 : « Je ne parle pas d'une annexion (de Cuba) par la force; on ne doit pas même y songer; ce serait, suivant nos principes de moralité, une agression criminelle ». (*Arch. Dipl.*, 1897, IV, 334). Président et Congrès firent sagement de ne parler que de Cuba; la résolution fut prudente en faisant une réserve sur la pacification. On ne saurait s'étonner si la pacification s'accomplit lentement, difficilement et incomplètement, au moins dans l'opinion américaine.

conditions insérées dans les préliminaires du 12 août 1898 étaient assez rigoureuses; elles furent aggravées lors de la discussion du traité définitif du 10 décembre 1898. Les préliminaires stipulaient : 1° renonciation de l'Espagne à la souveraineté de Cuba; 2° cession aux Etats-Unis de l'île de Porto-Rico et des autres îles espagnoles dans les Indes-Occidentales ainsi que d'une île dans les Ladrones, à choisir par les Etats-Unis; 3° occupation par les Etats-Unis de la ville, de la baie et du port de Manille en attendant la conclusion d' « un traité de paix qui devra déterminer le contrôle, la disposition et le gouvernement des Philippines ». Cette dernière disposition était équivoque et les Américains entendirent tourner l'équivoque à leur profit. Tandis que les Espagnols pensaient garder, à la paix définitive, les Philippines, que l'armée américaine n'avait point conquises, les Etats-Unis étaient résolus à établir leur empire sur ces îles. L'annexion des îles Hawaï, opérée le 6 juillet 1898, leur avait fourni une première escale dans le Pacifique; mais les Philippines étaient un domaine autrement enviable. Malgré leurs protestations, les Espagnols durent céder toutes ces îles contre une maigre indemnité de vingt millions et l'admission, pendant dix ans, des marchandises espagnoles aux mêmes conditions que les marchandises américaines dans les pays passant sous la domination des Etats-Unis [1]. Le traité ne réserve la faculté d'option pour la nationalité espagnole qu'aux habitants des territoires annexés nés en Espagne : il la refuse aux personnes nées à Cuba même de parents espagnols ainsi qu'aux indigènes. Il ne contient aucune disposition concernant la dette cubaine; les Américains, contrairement aux précédents, se sont formellement opposés à mettre à la charge des Cubains ou à prendre à la leur aucune portion de la dette hypothéquée sur Cuba [2], non plus que des dettes contractées pour les Philippines. Ils ont même refusé de rembourser les cautionnements versés par les fonctionnaires espagnols aux trésors des colonies cédées. Enfin, au cours des négociations, à deux reprises et notamment dans le message du président adressé au Congrès, le 5 décembre 1898, le gouvernement américain revenait encore sur la catastrophe du *Maine* pour en accuser l'Espagne. Aussi le président de la délégation espagnole chargée de négocier le traité de paix, M. Montero Rios, donna-t-il lecture, avant de signer le traité, d'une énergique protestation contre certaines conditions imposées par les États-Unis et surtout contre l'imputation de responsabilité de l'accident du *Maine* aux autorités espagnoles. La protestation rappelait que, de nouveau, le 2 décembre 1898, l'Espagne avait offert de confier à une commission

1. V. *Le Temps*, 1er décembre 1898.
2. V. *Le traité de paix entre l'Espagne et les États-Unis*, brochure anonyme, 1899.

arbitrale le soin de rechercher les causes de l'explosion et « de dire s'il en résultait pour elle une responsabilité quelconque ». Après le nouveau refus des Etats-Unis « il ne sera plus permis, ainsi se terminait la protestation, à ceux qui s'opposèrent à la recherche des causes de l'horrible catastrophe, d'en imputer ouvertement ou hypocritement la responsabilité à la noble nation espagnole ou à ses chefs » [1].

La guerre hispano-américaine a profondément modifié les conditions de la politique générale. Elle a démontré — ou plutôt rappelé à ceux qui l'avaient oublié — que la forme démocratique ne met pas nécessairement un État à l'abri des tentations belliqueuses et de l'appétit des conquêtes. Les États-Unis ont négligé, dans le règlement des conditions de paix, les traditions équitables que la pratique de l'Europe et les écrits des juristes semblaient avoir converties en lois en ce qui concerne les charges afférentes aux territoires annexés. Ce sont là de fâcheux précédents.

L'Europe n'a fait qu'une timide tentative pour prévenir une guerre dont les résultats devraient l'inquiéter. L'attitude de l'Angleterre semble avoir été la raison déterminante de l'abstention. La Grande-Bretagne redoute la concurrence et l'hostilité du continent; elle désirait se concilier les bonnes grâces, peut-être l'alliance de la grande république anglo-saxonne. Politique imprudente, car l'alliance entre elle et les États-Unis ne laisserait sans doute pas à Londres la primauté, et risquerait fort de déterminer ce que l'Angleterre a quelque motif de craindre, l'entente des États du continent contre elle.

Affaires de Chine. — La Russie, depuis la guerre sino-japonaise [2], semble avoir porté toute son attention et tout l'effort de sa diplomatie vers l'Extrême-Orient. Elle y a obtenu, d'ailleurs, des succès de premier ordre [3]. Avec le passage du chemin de fer transsibérien à travers la Mandchourie, elle s'est assuré la domination de cette contrée et une incontestable influence à Pékin. Son action avait été assez discrète pour ne pas attirer l'attention de l'opinion européenne. L'occupation inattendue de la baie de Kiao-Tcheou par l'Allemagne à la fin de 1897 fit comprendre, en Occident, que l'axe de la politique générale se déplaçait. L'année 1898 vit les principales puissances intéressées aux affaires d'Extrême-Orient prendre leurs précautions et leurs gages pour l'avenir, aux dépens du Fils du Ciel.

1. V. *Le Temps*, 13 décembre 1898.
2. V. *Annales de l'École des Sciences Politiques*, 1896, p. 649 et suiv.
3. V. Louis Salaun : *A propos des affaires de Chine* (1895-1899), *Annales des Sciences Politiques*, 1899, p. 378. V. sur la question chinoise, outre l'article précité, Pierre Leroy-Beaulieu, *La Chine et les puissances*, *Revue des Deux Mondes*, 1er mars 1899.

L'examen des événements récents, auquel il a été procédé ici même[1], nous dispense de revenir sur les compétitions qui se sont fait jour et sur les négociations poursuivies. Qu'il nous suffise de rappeler l'installation de la Russie à Port-Arthur et Talien-Wan, de la Grande-Bretagne à Weï-Haï-Weï, de la France dans la baie de Kouang-Tcheou. La Chine n'a renoncé à la souveraineté d'aucun de ces points, non plus d'ailleurs que de la baie de Kiao-Tcheou. Il lui importait avant tout de sauver la face. Elle n'a donc consenti que des baux dont les bénéficiaires se promettent sans doute le renouvellement indéfini. Les uns ont stipulé pour quatre-vingt-dix neuf ans, les autres pour vingt-cinq. Aucun ne considère son établissement comme purement temporaire. Pour la plupart cependant, sinon pour tous, ce n'est pas d'agrandissement territorial qu'il s'agit pour le présent ni même pour un avenir prochain, c'est avant tout d'influence économique et d'avantages commerciaux. On cherche moins à acquérir le sol qu'à en prévenir l'acquisition par un concurrent redouté, à se réserver tout ou partie des profits de l'exploitation économique de telles ou telles provinces. L'Angleterre a obtenu que la cour de Pékin déclarât qu'elle ne céderait à bail ou autrement la région du Yang-Tsé à aucune autre puissance; comme la vallée du Yang-Tsé est la portion la plus riche du Céleste Empire, la Grande-Bretagne entend qu'elle ne soit jamais fermée à son commerce; si elle ne parvient pas à faire prévaloir partout la doctrine de la « porte ouverte » qui lui est chère, elle cherchera une compensation en faisant du moins exclure ses rivaux de la meilleure part. La France s'est fait déclarer que la Chine n'avait aucune intention de jamais aliéner le Yunnan, le Kouang Si et le Kouang-Toung. Chacune des quatres puissances, Allemagne, Angleterre, France, Russie, a obtenu, en outre, pour ses nationaux, quelques concessions de chemins de fer ou de mines à exploiter.

L'intérêt qu'elles prenaient aux questions de Chine a été l'une des causes principales de l'indifférence des puissances continentales à l'égard du conflit hispano-américain, non moins que des sympathies témoignées par la Grande-Bretagne aux succès des États-Unis. Il est permis de croire que leurs jalousies les ont mal conseillées. Le rival de demain, à qui elles ont permis de sentir, d'accroître, de s'exagérer même ses forces, pourrait un jour leur faire regretter d'avoir laissé tomber les Philippines aux mains d'une puissance désormais ambitieuse, à laquelle sa prodigieuse activité et son moindre éloignement semblent donner de grands avantages le jour ou elle prétendra s'occuper, elle aussi, de la Chine pour en tirer profit.

1. Article précité de M. Salaun, *supra*, p. 378 et suiv.

III

La 19e session de l'Institut de droit international[1]. — L'Institut de droit international a tenu sa 19e session à la Haye du 18 au 24 août 1898. Il a complété, en amendant légèrement le texte de la première partie votée à Copenhague[2], le projet de règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers. Il a adopté, en outre, deux projets sur la litispendance dans les relations internationales et sur la valeur des actes notariés en droit international.

L'Institut a condamné, de manière absolue, l'embargo pratiqué en vue d'une guerre probable ou comme première mesure d'hostilités dans le but d'assurer la confiscation des navires entrés au port en temps de paix. Il n'admet cette mainmise sur les vaisseaux étrangers qu'à titre de représailles, « comme mesure de sauvegarde en cas de violation d'un droit », mesure devant cesser dès que la satisfaction demandée a été reçue, mesure pouvant aboutir à la vente du navire au profit de l'État qui l'a séquestré, au cas où toute satisfaction serait refusée. L'Institut a également proscrit l'angarie, soit en temps de paix, soit en temps de guerre.

En ce qui concerne le régime des navires dans les ports étrangers en temps de guerre, des distinctions sont faites selon qu'il s'agit de ports belligérants ou neutres, de navires belligérants ou neutres, de navires de guerre ou de commerce.

Les belligérants ne doivent pas, en principe, fermer leurs portes aux navires neutres; ils ne peuvent interdire l'entrée aux ports de leurs adversaires qu'en instituant des blocus réguliers. Ils sont libres de refuser l'admission, dans leurs propres ports, des navires marchands de l'ennemi et de confisquer ceux qui entreraient au mépris de la défense[3], mais non ceux qu'un cas de force majeure contraindrait à chercher refuge. Ils ne doivent point retenir ceux qui sont venus avant l'ouverture des hostilités.

Les ports neutres restent ouverts aux navires de commerce des belligérants; ils peuvent être fermés aux navires de guerre. L'Institut n'admet, en aucun cas, ces derniers à réclamer l'asile comme un droit. Il concède seulement que la faveur de l'asile se présume, en cas de : « 1° défaite, maladie ou équipage insuffisant; 2° péril de mer; 3° manque de moyens d'existence ou de locomotion; 4° besoin

1. V. *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XVII, et *Revue générale de droit international public*, 1898, p. 845 et suiv.
2. V., pour les modifications apportées au texte de Copenhague, *Revue générale de droi international public*, 1898, p. 846 et suiv.
3. L'Institut admet, au contraire, l'inviolabilité des navires de commerce ennemis rencontrés en haute mer.

de réparations ». Encore l'asile ne doit-il pas remédier aux accidents de guerre, mais seulement « faire face aux périls qu'amènent les événements naturels[1] ». Le navire de guerre qui se réfugierait en port neutre après défaite ou poursuite, ou faute d'équipage pour tenir la mer ou pour débarquer des malades et blessés, y devrait être retenu jusqu'à la fin de la guerre. Le refuge pour cause de péril de mer est limité à la durée du danger. « L'eau, le charbon, les vivres et autres approvisionnements analogues » ne peuvent être fournis « qu'en la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche. Les réparations ne sont permises que dans la mesure nécessaire pour que le bâtiment puisse tenir la mer. Immédiatement après, le navire doit quitter le port et les eaux neutres. » Pendant leur séjour en port neutre, « les navires des belligérants doivent se conduire pacifiquement, obéir aux ordres des autorités, s'abstenir de toutes hostilités, de toute prise de renfort et de tout recrutement militaire, de tout espionnage et de tout emploi du port comme base d'opération ».

Lorsque deux navires ennemis sont prêts à sortir du même port neutre, l'autorité locale doit assurer un intervalle de vingt-quatre heures entre leur sortie. Si, au moment de la sortie, un ou plusieurs navires ennemis sont signalés, le bâtiment sortant doit en être averti et doit être réadmis au port s'il désire y attendre l'entrée ou la disparition des vaisseaux signalés.

Sur la litispendance, l'Institut estime que les règles qui existent dans les rapports entre juridictions nationales devraient être étendues aux rapports avec les juridictions étrangères; mais « il est nécessaire pour l'admission de l'exception de litispendance étrangère que, en règle, les jugements prononcés dans le pays du juge saisi en premier lieu soient susceptibles d'être rendus exécutoires, sans revision du fonds, selon la loi du pays où l'on produit l'exception ».

En ce qui concerne la valeur des actes notariés en droit international, l'Institut a adopté les conclusions suivantes : au point de vue de la forme, la validité de l'acte doit être appréciée, en tout pays, d'après la *lex loci*, c'est-à-dire d'après la loi du pays où l'acte a été passé. Au point de vue de la force probante, la valeur de l'acte doit être appréciée d'après la *lex fori* ou les conventions internationales. La force exécutoire ne peut être reconnue aux actes notariés étrangers que par la *lex fori* ou par des conventions internationales.

CHARLES DUPUIS.

1. Observations de M. Kleen, *Annuaire de l'Institut*, t. XVII, p. 67.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Le Congrès sociologique italien de Gênes, *octobre 1899.* — L'Université de Gênes a décidé de faire ses efforts pour développer chez elle l'enseignement de la science sociale, estimant que son exemple serait le meilleur moyen de hâter la renaissance des études sociologiques en Italie. Pour atteindre ce but, un certain nombre de professeurs de cette Université ont créé, il y a peu de temps, un *Cercle d'études sociales*, et une revue mensuelle, *La Scienza sociale,* destinée à être l'organe du cercle, et qui, sous l'habile direction du distingué professeur Francesco Cosentini, a certainement un brillant avenir devant elle.

A peine né, le « Cercle d'études sociales » a pris l'heureuse initiative d'un « Congrès sociologique » qui se tiendra à Gênes du 23 au 26 octobre. Ce sera le premier congrès sociologique italien. L'idée à peine émise a reçu parmi les professeurs et les savants d'Italie un bienveillant accueil, et le comité de propagande a réuni les noms les plus autorisés dans les sciences sociales : MM. les professeurs G. Bovio, F. Cosentini, R. Dalla Volta, C. Lombroso, A. Loria, E. Lorini; G. Luzzatti; M. Pantaleoni; V. Pareto, etc., etc. Les invitations adressées à l'étranger ont été accueillies avec la même faveur. Parmi les noms des professeurs français, nous relevons ceux de MM. M. Block, E. Boutmy, A. Espinas, A. Fouillée, Th. Funck-Brentano, A. Haurion, J. Jaurès, G. Izoulet, Paul Leroy-Beaulieu, E. Levasseur, G. de Molinari, Th. Ribot, Ch. Richet, G. Tarde, etc.

Le Congrès étudiera spécialement le développement de l'enseignement des sciences sociales dans les établissements d'instruction secondaire et supérieure, et discutera soit des sujets proposés par ses membres, soit des mémoires présentés. Il sera divisé en trois sections : histoire-philosophie; droit-économie politique; bio-ethnologie.

Enfin, pour laisser de sa réunion un souvenir vivant et utile, il jettera les bases d'une « Société italienne des sciences sociales » qui réunira tous ceux qui s'intéressent à la sociologie et veulent en répandre l'enseignement.

Nous souhaitons au premier Congrès sociologique italien tout le succès que lui mérite le dévouement de ses savants initiateurs.

Les adhésions doivent être envoyés au « Circolo di studi sociali, Università di Genova ».

Marquis de la Mazelière. — *Essai sur l'histoire du Japon.* Plon et Nourrit. 1 vol. petit in-8, 1899; Paris, — Le Japon a pris depuis quelques années dans le monde politique et économique une trop large place pour

que nous puissions plus longtemps l'ignorer ou continuer de n'y voir que le pays des jardins-paysages en miniature, des marchands de curiosités et des *mousmés* souriantes; s'il est intéressant d'étudier cet empire tel qu'il est aujourd'hui avec forces chiffres et à coup de statistique, il est au moins aussi important d'en connaître le développement historique; seule l'histoire nous révélera le sens des faits et nous donnera des clartés sur l'âme du Japon, si éloignée souvent, parfois si proche de l'âme européenne. Depuis plusieurs années, je souhaitais que l'on nous dît en français la transformation qui s'est opérée depuis 1850, et qui à un État féodal a substitué un empire moderne, organisé à l'image des États européens : je suis heureux de voir mon souhait accompli. M. de la Mazelière vient de faire ce travail; non content de retracer les faits principaux de cette révolution qui s'est terminée en une restauration impériale, il recherche les origines de ce mouvement et, avec beaucoup de perspicacité, il les démêle dans les conditions internes du gouvernement et de la société, dans l'opposition entre les cadres rigides de la féodalité immuable depuis le début du XVIIe siècle, et le mouvement continu des esprits qui s'ouvraient à la fois aux doctrines philosophiques chinoises et aux idées scientifiques européennes. L'auteur a eu raison, pour nous expliquer le présent, de remonter jusque là le cours de la pensée japonaise; et la nécessité même qui s'est imposée à lui prouverait, s'il en était besoin, que la vie d'un peuple d'Extrême-Orient, tout comme celle d'un peuple européen, présente à l'historien un développement plus ou moins lent ou rapide, mais toujours suivi. Aussi bien, semble-t-il, on a souvent oublié que les riverains du Pacifique sont aussi des hommes, dont les conditions mentales, pour être différentes, ne sont pas sans analogie avec les nôtres : il était bon que cette vérité fût une fois de plus rappelée au public.

M. de la M., bien qu'il ne soit pas japonisant, est bien informé, il indique de copieuses références en langues européennes; peut-être sa critique laisse-t-elle à désirer, je lui voudrais voir mettre quelque distinction entre les auteurs qu'il cite et qui ne sont pas tous de même valeur. Que dans un ouvrage qui embrasse une période aussi étendue, il se soit glissé des erreurs, rien de surprenant, et l'on aurait tort d'en tenir rigueur à l'écrivain. Et cela, d'autant plus que souvent ces erreurs sont plus apparentes que réelles et qu'elles tiennent à la difficulté de renfermer des faits très complexes dans un cadre très restreint. Ce système de compression n'en est pas moins fâcheux quelquefois : j'aurais aimé, par exemple, trouver un exposé de la constitution de la famille, une définition du clan, une histoire à grands traits de l'une et de l'autre, à la place d'allusions dispersées et un peu énigmatiques : l'ouvrage y eût gagné en clarté.

Mais le principal reproche que je ferai à M. de la M. a trait à ses deux premiers livres, c'est-à-dire à la période antérieure au XVIe siècle. L'auteur pouvait, il me semble, retracer les transformations du Japon depuis le milieu du XVIe siècle; cette époque était à peu près celle de l'arrivée des Portugais et de la chute des Asikaga, bientôt suivie de l'élévation des Tokougawa : il suffisait alors, pour débuter, de rappeler les plus importants des événements antérieurs et de poser nettement la condition à cette époque des diverses classes de la société, laboureurs et marchands, damyôs et

bonzes, tous dominés par la noblesse de cour et le mikado. L'auteur pouvait aussi, remontant plus haut, faire l'histoire de l'évolution qui, à partir du VII[e] siècle, a introduit tant d'éléments chinois bientôt assimilés; il serait curieux, en effet, de suivre ce premier travail d'absorption et de transformation, analogue à celui qui, s'accomplissant depuis le XVI[e] siècle, a pour objet cette fois des données européennes. Entre ces deux partis, l'auteur n'a pas choisi nettement : ses deux premiers livres sont beaucoup plus qu'une introduction; ils ne contiennent d'ailleurs que par fragments ce tableau de la société au XVI[e] siècle que j'y aurais voulu trouver. Et d'autre part, avec beaucoup de renseignements intéressants, avec une surabondance de noms de chôgouns et de listes de batailles, ils donnent une idée insuffisante de toute cette période : sur la condition des paysans et ses transformations, par exemple; sur le rôle si important des bonzes non seulement pour l'éducation du peuple, mais dans la politique, ils ne contiennent que des indications éparses.

Je veux aussi attirer l'attention de M. de la M. sur l'identité qu'il établit d'une part entre les *kuge*, noblesse de cour, et les familles malaises, d'autre part entre les *buke*, nobles militaires, et les Ouraliens. Sans doute le Japon a été peuplé par des races diverses, venues pour la plupart de l'extérieur : tout en admettant ce dernier point comme très vraisemblable, il ne faut pas oublier que tout document historique fait défaut et sur l'origine de ces races et sur l'époque de leurs invasions. Seule l'ethnographie pourra nous renseigner : mais je ne sais si les affinités malaises de l'une de ces races sont établies sans conteste, et je trouve singulièrement vague pour l'autre la qualification d'ouralienne, alors que l'Oural est si loin du Japon et que l'espace intermédiaire est habité par plus d'une race différente. De plus, s'il est vrai que divers mikados offrent le type qualifié de malais, le type dit ouralien n'est pas absent parmi les *kuge* ni dans la famille impériale même. Enfin, plus d'une famille de noblesse militaire, devant donc être de souche ouralienne, remonte historiquement à la race impériale et est par suite malaise. Si l'on voulait essayer de répartir entre les différentes races qui ont peuplé le Japon à partir des temps historiques et préhistoriques les diverses familles nobles, on trouverait pour ce travail des documents importants dans le *Sei si roku*, liste officielle de la noblesse japonaise, dressée, si je ne me trompe au X[e] siècle [1] et indiquant les origines historiques ou légendaires de chaque clan. Mais il faut se garder de faire d'un rapprochement unique un principe de classifications et il est inutile de jeter de fausses couleurs d'ethnographie sur un fait historique aussi simple que la distinction des *kuge* et des *buke*.

D'ailleurs, je le répète, l'ouvrage de M. de la Mazelière est intéressant, il vient à son heure; et si j'ai insisté sur quelques objections, c'est uniquement parce qu'il mérite d'attirer l'attention.

MAURICE COURANT.

Ernest Lehr. — *Le mariage, le divorce et la séparation de corps dans les principaux pays civilisés*, 1 vol. in-8, Paris, Larose, 1899. — Les études de

1. Je ne puis à la campagne vérifier cette date.

droit comparé sont précieuses non seulement pour les praticiens, souvent obligés de connaître telle ou telle solution d'une loi étrangère, mais encore pour les esprits désireux de perfectionner la législation de leur pays en mettant à profit certains progrès réalisés ailleurs, ainsi que pour ceux que préoccupe la solution des conflits de lois entre pays différents. M. Lehr a rendu de grands services à la science non moins qu'à la pratique par ses publications antérieures, notamment sur le droit civil germanique, le droit civil russe, le droit civil anglais et le droit civil espagnol. Ces publications ont enrichi notre littérature et permettent à ceux mêmes qui ne lisent point les langues étrangères de se rendre compte des dispositions essentielles, des tendances et de l'esprit des principales législations européennes. Le dernier volume de M. Lehr, au lieu de présenter le tableau d'ensemble de la législation civile d'un pays déterminé, est consacré à l'étude des solutions données par les lois civiles de la plupart des États de l'univers à l'une des questions qui se posent le plus souvent dans les relations internationales et qui y soulèvent les conflits les plus délicats. La conférence de la Haye de 1894 a cherché à résoudre les conflits de lois en matière de mariage. Le projet qu'elle avait adopté n'a pas été jusqu'ici ratifié. Rien ne peut mieux faire comprendre les obstacles qui s'opposent à une entente générale que l'examen des dispositions si diverses et si contraires auxquelles se sont arrêtés les législateurs des divers pays. Ici la loi civile se confond avec la loi religieuse ou s'efface devant elle; elle revêt l'intransigeance inséparable du devoir de conscience; là, étrangère à la loi religieuse, elle peut se désintéresser plus ou moins des conditions de forme, mais elle ne se montre pas moins jalouse de l'observation de certaines conditions de fonds. Pour être laïcisée, la loi sur le mariage n'est pas moins considérée comme intéressant au plus haut degré l'ordre public et les États ne peuvent guère s'engager à regarder comme valables tous les mariages contractés conformément à la loi étrangère, à moins que cette loi ne ressemble fort à la leur.

Il est, en tout cas, très utile et fort intéressant de connaître et les analogies et les différences qui rapprochent ou séparent en cette matière les lois de pays ayant entre eux de fréquents rapports. C'est ce que l'ouvrage de M. Lehr permet de faire de la manière la plus facile et la plus précise. Divisé en trois parties, il contient d'abord l'exposé de la législation de la France, de l'Algérie et des colonies, ensuite le tableau de la législation de plus de 28 États d'Europe, d'Asie et d'Amérique, enfin, dans une synthèse des législations analysées, l'indication des courants qui se partagent l'univers, la comparaison des solutions diverses sur les points les plus délicats et les vues personnelles de l'auteur sur les meilleures dispositions à adopter. Les deux premières parties sont pleines de renseignements précieux; la troisième provoque la réflexion sur les multiples problèmes qu'elle passe en revue. En des questions si délicates, il serait surprenant que l'accord s'établisse unanime, dans la doctrine, sur les solutions désirables.

Parmi les idées exprimées par l'auteur, plus d'une assurément sera discutée. Pour n'en citer qu'un exemple, M. Lehr considère comme imprudente la solution de la loi italienne qui, instituant le mariage civil,

n'en fait pas le préliminaire indispensable du mariage religieux, si bien que ce dernier peut « demeurer seul, dépourvu de tout effet légal, au grand préjudice de la femme et des enfants ». Pareille éventualité n'est pas sans inconvénients au point de vue civil, cela est incontestable, mais les intéressés n'auraient, somme toute, à s'en prendre qu'à eux-mêmes des suites d'un acte ou d'une négligence voulus, et d'autre part les rigueurs du système français à l'égard des ministres du culte qui bénissent un mariage sans exiger la preuve du mariage civil peuvent, en certains cas, avoir de graves inconvénients au point de vue religieux. Les opinions de l'auteur, toujours exprimées avec la modération la plus parfaite et avec le souci évident de ne blesser aucune conviction, intéresseront d'ailleurs ceux mêmes qui ne croiront pas toujours devoir s'y rallier. Si parfois elles peuvent prêter à discussion, la très grande utilité, le très vif intérêt et le charme de cette étude si complète, si précise et si claire sont au-dessus de toute contestation.

CHARLES DUPUIS.

Léopold de Saussure. — *Psychologie de la colonisation française dans ses rapports avec les sociétés indigènes.* Félix Alcan; 1 vol. in-18, 312 pp.; 1899. — L'étude très suggestive de M. de S. suscitera sans doute d'ardentes controverses dans les milieux coloniaux, où l'on a souvent la parole un peu vive, et l'affirmation d'autant plus prompte, peut-être, que pressé d'agir on néglige parfois de raisonner ou de critiquer avec soin les prémisses des raisonnements que l'on construit pour étayer une thèse. L'auteur s'est proposé de rechercher les causes de la politique suivie par la France à l'égard des nombreuses populations indigènes dont ses nombreuses conquêtes coloniales lui ont donné la souveraineté. Et d'abord, cette politique a-t-elle une caractéristique bien nette? Sur ce point, il semble qu'il n'y ait guère de contestation possible; soit pour approuver, soit pour critiquer, on reconnaît d'un commun accord que la politique coloniale française est la politique de l'assimilation; c'est-à-dire qu'elle se propose de transformer le plus rapidement possible les peuples indigènes, supposés dotés d'une civilisation inférieure à la nôtre, pour les élever au niveau de celle-ci. Trois moyens s'offrent à cette politique : l'assimilation par l'éducation, par les institutions et par la langue. Tous trois sont employés généralement ensemble, mais le premier ne peut donner que des résultats lointains; aussi les deux autres sont les armes les plus employées par les partisans de l'assimilation. Le transport de nos institutions françaises dans notre domaine colonial est, il est vrai, quelque peu décrié depuis quelque temps. Les résultats en ont été trop mauvais pour qu'on ne fût pas obligé d'en tempérer l'application; au fonds cependant on n'y a pas renoncé, et on espère bien le reprendre aussitôt que la diffusion de notre langue dans les sociétés indigènes leur aura fait faire, pense-t-on, un grand pas vers notre civilisation.

Nous sommes d'accord avec l'auteur pour penser que ce dernier moyen, pas plus que les deux autres, ne réussira à transformer à aussi bref délai les races indigènes. M. de S., rappelant le caractère héréditaire de la mentalité des races et l'extrême lenteur de ses modifications, dit avec raison :

« La langue n'a pas plus que les institutions le don de transformer radicalement la mentalité d'une race. En concentrant nos efforts sur la diffusion de la langue, nous créons un état de choses artificiel, qui jette le trouble dans les sociétés indigènes, et pendant ce temps nous négligeons les réformes utiles et pratiques. » N'est-ce pas celles-ci, au contraire, qui devraient les premières solliciter toute notre attention? « Il faudrait commencer par perfectionner le fonctionnement des sociétés indigènes, organiser le crédit agricole, développer les communications, faire en un mot ce que les Romains ont fait en Gaule et les Anglais dans l'Inde. Ces perfectionnements feraient naître des besoins nouveaux, des idées nouvelles, et les indigènes seront amenés ainsi à employer notre langue dans la mesure nécessitée par le changement de leurs conditions d'existence. »

On objectera que, en somme, toutes les puissances européennes qui ont sous leur autorité des peuples indigènes se proposent d'améliorer leur sort et de les faires progresser. Anglais et Français, à cet égard, poursuivent le même but. Il est vrai. Mais — ainsi que le fait justement remarquer M. de S., — tandis que la politique anglaise, peu soucieuse de la logique, dédaigneuse des grands plans d'ensemble construits longtemps d'avance, se laisse guider uniquement par l'expérience, procédant lentement, par retouches constantes, la politique française est basée au contraire sur l'assimilation au nom d'un idéal politique et absolu. C'est ce qui lui donne une raideur si dangereuse et est en grande partie la cause de ses insuccès. Cette méthode, résultat de notre caractère national, corollaire des sentiments et des dogmes nationaux, M. de S. croit bien difficile de la modifier; nous espérons cependant qu'une connaissance plus approfondie et une étude plus scientifique des problèmes coloniaux finiront par faire dominer chez nous des idées moins étroites en ces matières, et permettront à l'expérience de déloger peu à peu la logique d'un domaine où son application dogmatique est une cause de graves échecs.

A. V.

H. Thirria. — *La marquise de Crenay, une amie de la reine Hortense, de Napoléon III et de la duchesse de Berry.* Librairie Plange, 1 vol. in-12, 1898. — Sous ce titre « La marquise de Crenay », M. Thirria a publié des lettres très intéressantes de la reine Hortense, de la duchesse de Berry et de Napoléon III.

L'historien est particulièrement bien documenté et nous raconte avec humour différents épisodes concernant Louis-Napoléon, et qui éclairent d'un jour nouveau ses débuts dans la vie politique. Il faut le remercier d'avoir su grouper en un seul volume un aussi grand nombre d'anecdotes intéressantes. Nous croyons rendre service au lecteur en lui signalant divers passages qui méritent de retenir son attention.

Tout d'abord les lettres où la reine Hortense se montre mère admirable, ne cherchant que le bonheur de son fils, voulant le suivre même en Amérique, loin de cette terre de France, où elle désire cependant reposer près de sa mère dans la modeste église de Rueil; puis la vie privée de toute la famille impériale · prince Louis-Napoléon, le futur empereur, donnant

des leçons à son cousin, cette situation précaire lui interdisant son mariage avec la princesse Mathilde à laquelle il vouait une réelle affection, et le contraignant à se défaire de son château d'Arenenberg qui lui est cher par le souvenir de sa mère et de ses jeunes années; enfin Ham d'où il écrit de nombreuses lettres à Mme de Crenay et lui raconte sa captivité, dont les moments les plus agréables pour lui sont ceux qu'il consacre à l'étude. Les travaux y sont variés : une histoire de Charlemagne, une étude sur le paupérisme, un traité sur les betteraves.

Dans les lettres de la duchesse de Berry on voit notamment avec quelle attention le parti légitimiste, confiant en son étoile, suivait les faits et gestes du prince-président et de son entourage, et ne croyait nullement à sa réussite. Les événements sont venus détromper sa placide confiance.

L'auteur de ce petit volume intéressant par les détails qu'il contient, par les traits de mœurs qui s'y trouvent, par les réflexions qu'il suggère, par la philosophie qui s'en dégage, avait publié déjà il y a quelques années deux volumes très intéressants sur Napoléon III avant l'Empire.

AD. LACAN.

Commandant Buzac. — *Précis de quelques campagnes contemporaines*; III. *Égypte et Soudan*. 1 vol. in-8; Paris, Henri Charles-Lavauzelle; 1898. — Nous signalons à nos lecteurs les intéressantes études consacrées par M. le commandant Buzac aux campagnes contemporaines. Cet écrivain militaire s'est attaché à faire connaitre les événements de guerre qui se sont déroulés depuis 1871 et ont eu pour théâtre des régions éloignées de notre pays. Il ne s'adresse pas seulement aux techniques qui peuvent tirer des conclusions stratégiques et tactiques de l'emploi de nouvelles méthodes de guerre continentale et coloniale. Le commandant Buzac a fait une part très étudiée et très consciencieuse aux considérations historiques et à l'influence de la politique sur les origines et sur les conséquences des conflits. Aussi bien pour la guerre des Balkans, guerre européenne, que pour la guerre sino-japonaise, guerre orientale, il démêle d'une main experte l'écheveau compliqué des intérêts et des appétits mis en jeu. Le troisième volume, qui vient de paraître, est fait dans le même esprit. Il mérite d'être lu avec attention par ceux qui ont le souci de ce qui se passe dans ces régions du Levant et de l'Égypte, où notre influence, si longtemps prépondérante, semble baisser, sinon moralement, du moins territorialement.

M. B.

Ouvrages envoyés à la Rédaction.

CHARLES ANDLER. — *Le prince de Bismarck*. Georges Bellais; 1 vol. in-18, 400 pp.; 1900.

R. BERNARD DE JANDIN, docteur en droit, diplômé de l'École des sciences politiques. — *Des professions que les étrangers peuvent exercer en France*. A. Pedone; 1 vol. in-8°, 288 pp.; 1899.

GEORGES BARDOT. — *La question des villes impériales d'Alsace*, 1648-1680. (Annales de l'Université de Lyon). A. Picard et fils; 1 vol. in-8°, 295 pp.; 1899.

DOTT. MARIO CARLI. — *Il Ce-Kiang* (studio geografico-economico). Rome, Forzani e Cª, 1 vol. in-8°, 278 pp.; 1899.

EDOUARD DEISS. — *Anvers et la Belgique maritime*. Bernard et Cie, 1 vol. in-18, 336 pp., 1400.

GASTON DESCHAMPS. — *Le malaise de la démocratie*. Armand Colin et Cie, 1 vol. in-18; 1900.

ÉMILE DUNANT. — *La réunion des Grisons à la Suisse* (correspondance diplomatique de Florence Guiot, résident de France près des Ligues Grises (1798-1799), et des députés grisons à Paris avec Talleyrand, le Directoire et les gouvernements helvétique et grison). Félix Alcan; 1 vol. in-8°, 488 pp., 1899.

LUIGI EINAUDI, libero docente di economia politica nella Università di Torino. — *Un principe mercante* (studio sulla espansione coloniale italiana). Torino, Fratelli Bocca; 1 vol. in-8°, 314 pp.; 1900.

CHARLES FRANÇOIS. — *La représentation des intérêts dans les corps élus*. (Annales de l'Université de Lyon). Arthur Rousseau; 1 vol. in-8°, 363 pp.; 1900.

PAUL HAMELLE. — *Hommes et choses d'outre mer* (W. E. Gladstone: la question d'Irlande; etc.). Fischbacher; 1 vol. in-18, 375 pp.; 1900.

LÉON JOUARRE, docteur en droit. — *Des pouvoirs de l'autorité municipale en matière d'hygiène et de publicité*. V. Giard et E. Brière; 1 vol. in-8°, 244 pp.; 1899.

SOLON MÉNOS. — *L'affaire Luders*. Port-au Prince; J. Venollot; 2e édition; 1 vol. in-8°, 390 pp., 1899.

SIMON N. PATTEN, professeur d'économie politique à l'Université de Pensylvanie. — *Les fondements économiques de la protection*. (Traduction de F. Lepelletier; préface de M. Cauwès). Bibliothèque internationale d'économie politique; V. Giard et E. Brière; 1 vol. in-12, XIII-215 pp.; 1900.

NICOLAS SARIPOLOS. — *La démocratie et l'élection porportionnelle* (avec une préface de M. Larnaude). A. Rousseau; 1 vol. in-8°, IX-483-480; pp; 1900.

A. SOUCHON, professeur à la Faculté de droit de Lyon, chargé de cours à la Faculté de droit de Paris. — *La propriété paysanne*. (Étude d'économie rurale). L. Larose; 1 vol. in-8°, 257 pp; 1899.

PAUL VANTROYS. — *Étude sur l'état des fonctionnaires*. L. Larose; 1 vol. in-8°, 120 pp., 1899.

ADRIEN VEBER. — *La suppression des octrois* (avec une préface de M. A. Millerand). 1 vol. gr. in-8°; 1900.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Voir la table des abréviations à la dernière page.
La lettre qui suit l'abréviation du titre de la Revue est la première lettre du mois de la date de la publication.

HISTOIRE, DIPLOMATIE, POLITIQUE.

Alaskan Imbroglio. SA. R. 15 JUIL.
Angleterre (crise ritualiste en). E. 20 AO.
Aumale (le duc d') (G. Macon). NR 1er JUIL.
Belgium (disturbances in). Ec. 8 JUIL.
Bill d'indemnité (Tambaro). PP. AO.
Bismarck und die rumänischer Eisenbahnpapiere. PJ. AO.
Bismarck, II, la période triomphante (Ch. Benoist). RDM. 1er et 15 JUIL.
Boerenstaaten und die Reichspolitik. G. 29 JUIL.
Bryan at Chicago. Na. 27 JUIL.
Bryan's Programme. Ec. 19 AO.
Catholiques belges et question électorale I (M. Vanlaer). C. 25 AO.
Castelar (Varagnac). RDM. 1er et 25 AO.
Chesnelong (Keller). 10 AO. C.
China and the Transvaal. ST. 12 AO.
China (the reform of). CR. AO.
Conférence de La Haye et Saint-Siège (Goyau). 1er AO. RDM.
Dissociation et concentration des partis politiques (de la Grasserie). PP. AO.
England and the Transvaal. NAR. JUIL.
Ergebnisse der Friedensconferenz. G. 19 AO.
États-Unis et St-Domingue. MD. 20 AO.
Expansion and Protection. QJE. JUIL.
Fête (la) de la fédération du 14 juillet 1792 (colonel Largenius). RH. JUIL-AO.
France (chums of revolution in). EC. 19 AO.
France et Alsace après la paix de Westphalie (Mossmann) RH. JUIL.-AO.
France-Amérique (convention entre). EF. 5 AO. ME. 29 JUIL.
France (la) est-elle une démocratie (L. Etcheverry). Ref.S. 16 AO.
France and the military Plot. Ec. 29 JUIL.
Grande Mademoiselle (A. Barine). RDM. 15 JUIL.
Imperialism (needs of). NA. 28 AO.
Israel among the Nations. NAR. JUIN.
Italiens (les) au Tché-Kiang (Fauvel). C. 10 AO.
Japan's entry into the family of nations. NAR. AO.
Japon (le) dans ses rapports avec les puissances occidentales (Kurino). RHD. n° 3. 99.
Liberté de l'enseignement en 1899. H. de Lacombe. C. 10 juil.
Liberté politique et liberté industrielle. RDP. M. JU.
Logic of our position in Cuba. NAR. JUIL.
Metz et son évêque après l'annexion. C. 24 AO.
Monnard et le conflit franco-suisse de 1838. (N. Droz). BU. AO.
Napoléon à Finkenstein (Driault). RHD. n° 3. 99.
Newfoundland (the annexion of — with England). NC. AO.
Outlook for Carlism. NAR. JU.
Pacific (the Paramount power of the). NAR. AO.
Paix de Versailles en 1783 (Doniol). RDP. MAI-J.
Peace conference (outcome of the). EC. 15 JUIL.
Parliamentary government in Japan. NC. JUIL.
Pologne (crise en). RP. 1er JUIL.
Passivité des Roumains en Hongrie. MD. 16 JUIL.
Peace (Universal). NAR. JUIL.
Preussische Konservativen und die Krone. N. 19 A.

Procès de Foucquet (A. Droz). RP. 15 JUIL.
Relations of civil and military Power. Na. 3 AO.
Reprise des relations diplomatiques entre la France et la Savoie à la paix de Ryswick (d'Haussonville). RHD. n° 3. 99.
Russia (the excessive armies of). NC. AO.
Russia's Great Naval Enterprise. FR. AO.
South Africa (the casus belli in). NC. AO.
Tentative de fédération dans les républiques de l'Amérique centrale. RDP. M.-JU.
Unionism Why is — unpopular). FR. AO.
Zionist movement (the). NAR. AO.

FINANCES ET ÉCONOMIE POLITIQUE.

Alcoolisme et vente des boissons en Russie. RU. JUIL.
Anti-trust legislation. NAR. AO.
Annuité successorale et richesse en France. EF. 15 JUIL.
Bankpolitik. G. 22 JUIL.
Banques allemandes (Sayous). PP. JUIL.
Banquiers et banquistes (E. Brelay). ME. 26 AO.
Beurre : production et consommation. EF. 26 AO.
Biens communaux en France. EF. 12 AO.
Blé : avenir de sa production dans le monde. EF. 8 JUIL.
British trade (the imperialism of). CR. JUIL.-AO.
Boulangeries coopératives en Angleterre. REP. JUIL.
Budgets ouvriers. JE. JUIL.
Cartels : leurs caractères et leurs modalités. REP. JUIL.
Charity public and private vigilance. APS. AO.
Chemins de fer d'intérêt local et tramways. EF. 8 et 15 JUIL.
Commercial education. NAR. JU.
Conditions du travail dans les marchés de travaux publics. ME. 26 AV.
Coopération allemande : son cinquantenaire. ME. 15 JUIL.
Espagne : finances. Plan de réorganisation des EF. 1er JUIL.
Germany (imperial bank of). St. 1er JUIL.
Grève (droit de) du personnel des services publics (V. Pareto). JE. AO.
Imprévoyants (les) de l'avenir, les vétérans des armées de terre et de mer. (Rochetin). JE. JUIL.
Indicateurs de travail ou bureaux publics de placement en Allemagne. (Hauser). PP. JUIL.
Industrial Republicanism. NAR. 26 AO
International conseil of women in Congress. NC. JUIL.
Iron and Steel. Ec. 1er JUIL.
Lock-out en Danemark. ME. 15 JUIL.
Loi d'évolution et de progrès moral des sociétés et le socialisme. JE. JUIL.
Maisons du peuple en Belgique (D. Halévy). RP. 15 JUIL.
Marche de l'esprit socialiste en France. PP. JUIL.
Métaux : leur production et leurs prix. EF. 25 JUIL. et 5 AO.
Money (Value of). QJE. JUIL.
Mouvement (le) industriel et ses conséquences financières (R. G. Lévy). RDM. 1er AO.
New Pension Raid. Na. 4 AO.
Origines historiques du socialisme français (Aulard). RP. 15 AO.
Paris et l'assistance publique (A. Lefèvre). RP. 1er JUIL.
Participation aux bénéfices (P. Beaugard). ME. 12 AO.
Parti syndical en France : son évolution (de Seilhac). C. 25 AO.
Pig Iron and Prosperity. NAR. JUIL.
Réaction contre le féminisme en Allemagne (E. Seillère). RDM.
Russian famine and Money Markets. R. 8 JUIL. 15 AO.
Léon Say et le programme des grands travaux publics. (G. Michel). MdS. 16 AO.
Schulze-Delitzsch und Italien. N. 26 AO.
Sociological frontier of Economics. QJE. JUIL.
Successions et natalité en France. EF. 5 AO.
Tariff Tendencies in Great Britain. F. AO.
Trade-Unions : leurs progrès. ME. 29 JUIL.
Transport (le) des foules et l'exposition de 1900. RP. JUIL.
Travail (le) en soi : on ne le paie pas, mais ses résultats ME. AO.
Union du crédit de Bruxelles. REP. JUIL.

LÉGISLATION, DROIT PUBLIC ET PRIVÉ.

Association (le droit d') à propos d'un congrès récent. R. 20 AO.
Association : préjugés contre cette liberté. (Hubert-Valleroux). MdS. 16 AO.
Auslegung der Rechtsgeschäfte und das Revisionsgericht. DJZ. 15 JUIL.
Bevölkerungsgeschichte der Republik Venedig. JNS. 18.

Civil prozessuale Uebergangsfrager. DJZ. 15 AO.
Conseils de Prudhommes. ME. 26 AO.
Domestic Service : the responsability of Employers. F. AV.
Fachoda et le droit international. RIP. JUIL. AV.
Gerichtsstand der begangenen That bei Pressbeleidigungen. DJZ. 1. AO.
International Law in the late War. F. JUIL.
Jus Gentium (the ancient) of the Aryans. LQR. JUIL.
Législation allemande sur les grèves et délits connexes. EF. 12 AO.
Legislation recent against the Drink evil. APS. AV.
Loi sur les accidents du travail : les difficultés présentes (M. Bellom). PP. JUIL.
Lois politiques et administratives (Nos) depuis 20 ans (J. Ferrand). Réf. S. 16 JUIL. 1er AV.
Militarstrafgerichtsordnung. DJZ. 1er JUIL.
Negotiability of debentures to bearer and the growth of the Law merchant. LQR. JUIL.
Problems of Law Reform. SAR. 12 AO.
Recht der Annexion auf sprachlichem Gebiete und seine Konsequenzen. N. 12 AO.
Recht liche Stellung der Privatdozenten DJZ. 1er JUIL.
Reforme Parlementaire (Bisseuil). NR. 1er JUIL.
Responsability of Lawyers as Citizens. NA. 20 JUIL.
Tribunaux égyptiens; renouvellement des pouvoirs. RIP. JUIL. AV.
Trust Problem and its solution. F. JUIL.
Vagabondage, sa répression. Réf. S. 16 JUIL. 1er AV.
Wertschaftliche gesetzgebung der deutschen Bundesstaaten. JNS. 18.

GÉOGRAPHIE, VOYAGES, AFFAIRES COLONIALES.

Administration des colonies : économies à réaliser pour le budget. EF. 19 et 26 AO.
Afrique française : communications télégraphiques et postales, BFC. JUIL.
Allemagne (l') est-elle surpeuplée? EF. 8 JUIL.
Amodiation des biens domaniaux en Algérie (Hamelin). QC. 10 AV.
British and Dutch in South Africa. FR. AO.
Budgets locaux des colonies. QC. 10 AO.
Cable transpacifique (Maistre). PP. JUIL.
Cables sous-marins anglais. BU. AO.
Carolines à l'Allemagne. BFC. JUIL.
Carte de France (la) (de Lapparent). C. 25 JUIL.
Chemins de fer en Chine. QDC. 15 JUIL.
China : spheres of interest and the open door. FR. JUIL.
Chine au XXe siècle (Nadaillac). C. 10 et 25 AO.
Chine (protectorat français in). (P. Coldre). RP. 15 AO.
Colonial Loans Bill. Ec. 5 AO.
Colonies allemandes QDC. 15 AO.
Colonie anglaise et colonie française. QC. 10 JUIL.
Colonisation noire : société anti-esclavagiste, villages de liberté (Cl. Bader) C. 10 JUIL.
Compagnies de commerce et de colonisation. QRC. 1er AV.
Compagnie royale du Niger. EF. 15 JUIL.
Congo belge et Congo français. EF. 12 AO.
Constitution coloniale de 1791. QDC. 15 JUIL.
Corse (la). (F. Ratzel). AG. JUIL.
Détaxe des cafés coloniaux. QC. 10 JUIL.
Devoir (le) de la France en Afrique et le transsaharien (Lefébure). C. 25 JUIL.
Émigration aux colonies et les Classes ouvrières. RP. (Piolet). Réf. S. 16 JUIL.
Employment of coloured Troupes. St. 8 AO.
Envoi des transportés aux colonies. RIC. M. JUIL.
Expansion américaine dans le Pacifique et projets de Canal interocéanique. EF. 1er JUIL.
Expansion coloniale et réforme (Sablemont). Réf. S. 16 AO.
Expédition polaire au XVIe siècle. NR. 15 JUIL.
Federation Movement in Australia. EC. 29 JUIL.
Guadeloupe en 1899 (Isaac). QDC. 15 AO.
Hong-Kong : son extension (J. de la Peyre). QDC. 15 AO.
Idée coloniale (progrès de l'—). BAE. JUIL.
India (race and religion in) (A. M. Facibaira). GR. AO.
Indian Currency Committee (the Report of the). EC. 15 JUIL. —
Indian Railways 1898-9. Ec. 15 JUIL.
Japan's colonial Experience. Na. 6 JUIL.
Klondyke gold fields (geology of the). APS. JUIL.
Mr Krugers Bluff. SA.R. 29 JUIL.
Méthode (une) coloniale (gal Galliéni) (Lavisse). RP. 1er JUIL.

Index des revues citées.

A. G. — Annales de Géographie.
A. P. S. — Appleton's popular science Monthly.
B. A. F. — Bulletin du Comité de l'Afrique française.
B. L. C. — Bulletin de la Société de Législation comparée.
B. T. J. — Board of Trade Journal.
B. U. — Bibliothèque universelle.
C. — Correspondant.
C. R. — Contemporary Review.
D. J. Z. — Deutsche juristen Zeitung.
D. R. — Deutsche Rundschau.
E. — Les Études, publiées par la Compagnie de Jésus.
Ec. — The Economist.
E. F. — Economiste français.
F. — Forum.
F. R. — Fortnightly Review.
G. — Gegenwart.
J. E. — Journal des Économistes.
J. R. — Juridical Review.
J. N. S. — Jarhrbucher fur national Œkonomie und Statistik.
L. Q. R. — Law Quarterly Review.
M. D. — Mémorial diplomatique.
M. E. — Monde économique.
N. — Die Nation.
Na. — The Nation.
N. A. R. — North American Review.
N. C. — Nineteenth Century.
N. R. — Nouvelle Revue.
O. A. — Ost-Asien.
O. R. — Archiv fur offentliches Recht.
P. J. — Preussische Jahrbucher.
P. P. — Revue politique et parlementaire.
P. S. Q. — Political Science Quarterly.
Q. C. — Quinzaine coloniale.
Q. D. C. — Questions diplomatiques et coloniales.
Q. H. — Revue des Questions historiques.
Q. J. E. — Quarterly journal of Economics.
R. Bl. — Revue bleue.
R. Br. — Revue britannique.
R. C. — Revue chrétienne.
R. D. M. — Revue des Deux Mondes.
R. D. P. — Revue de droit public.
R. E. P. — Revue d'économie politique.
Réf. S. — Réforme sociale.
R. F. C. — Revue française de l'étranger et des colonies.
R. A. — Revue générale d'administration.
R. H. — Revue historique.
R. H. D. — Revue d'histoire diplomatique.
R. I. — Revue de droit international et de législation comparée.
R. I. C. — Revue de l'Institut catholique de Paris.
R. I. E. — Revue internationale de l'enseignement.
R. I. P. — Revue de droit international public.
R. M. — Revue maritime et coloniale.
R. P. — Revue de Paris.
R. P. L. — Rivista politica e litteraria.
R. S. — Revue socialiste.
Sa. R. — Saturday Review.
Sc. So. — Science sociale.
St. — Statist.
Z. — Zeitschrift fur die gesamte Staatswissenschaft.

Le propriétaire-gérant : Félix Alcan.

Coulommiers. — Imp. Paul BRODARD.

Coulommiers. — Imp. P. Brodard.

ANNALES

DES

SCIENCES POLITIQUES

Revue bimestrielle

Publiée avec la collaboration des professeurs et des anciens élèves de l'École libre des Sciences Politiques

QUATORZIÈME ANNÉE

VI. — **NOVEMBRE 1899**

Pages

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1899

Renouvellement d'abonnement du 1er Janvier 1900.

…tte livraison étant la dernière de l'année 1899, nous prions ceux de nos abonnés qui désirent …abonner pour l'année 1900 de nous adresser leur renouvellement par l'intermédiaire de leur …ire ou d'un bureau de poste. — Tout abonné qui ne nous aura pas envoyé pour le 15 Décembre …ain un avis contraire recevra par l'intermédiaire de la poste une quittance du montant de …abonnement pour 1900.

Les ANNALES DES SCIENCES POLITIQUES, quatorzième année, 1899, sont la suite des ANNALES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES. Elles paraissent tous les deux mois (les 15 janvier, 15 mars, 15 mai, 15 juillet, 15 septembre, 15 novembre), par fascicules grand in-8.

PRIX D'ABONNEMENT

1 an (du 15 janvier)

Paris..............................	18 fr.
Départements et étranger...........	19 fr.
La livraison..........	3 fr. 50

On s'abonne à la librairie **FÉLIX ALCAN**, 108, boulevard Saint-Germain, Paris, chez tous les libraires, et dans les bureaux de poste.

Les années écoulées se vendent séparément : les trois premières, 16 fr.; les suivantes, 18 fr. chacune. Les livraisons des 8 premières années se vendent chacune 5 fr.; à partir de la neuvième année, 3 fr. 50 chaque livraison.

L'ARMÉE ANGLAISE

Au moment le plus troublant de l'affaire de Fachoda, pendant que des deux côtés du Détroit les négociations diplomatiques et les polémiques de presse s'entre-croisaient, sans qu'on puisse conjecturer si les excès des journaux d'Outre-Manche n'entraîneraient pas aux résolutions extrêmes des hommes d'État mal disposés, je faisais route, dans un train de banlieue, avec un jeune Anglais de *nos amis*. Je ne l'avais pas vu depuis quelques semaines, et une question de circonstance me vint à l'esprit.

« Qu'allez-vous faire, si la guerre a lieu entre nos deux pays? »

Notre jeune Anglais appartient à une nombreuse famille d'industriels fixée en France. Lui-même est né en France. Comme tous les Anglo-Saxons émigrés, ils ont gardé leur nationalité, et vivant de l'air de France, riches de l'hospitalité et de la clientèle françaises, ils restent Anglais d'éducation, de mœurs, de sentiments. Les garçons sont élevés en Angleterre, le chef de famille condescend tout au plus à laisser les filles suivre des cours français. C'est en somme une colonie anglaise sur sol français.

Mais il se trouve, ce qui n'est pas le cas général, que ces Anglais transplantés sont sympathiques à leur hôte et ne demandent qu'à vivre en cordiale entente avec lui, pour leur agrément personnel et le meilleur profit de leur industrie.

A ma question, M. A... fit un geste de la main et de l'épaule, qui me parut un signe d'ennui, sinon de la question elle-même, mais de la perspective du dérangement qui allait survenir dans ses affaires.

« S'il y a la guerre, dit-il, mes frères et moi, nous serons bien obligés de rentrer en Angleterre.

— Vous n'êtes pourtant pas contraints à le faire. Vous n'êtes liés par aucun engagement militaire.

— Non, mais nous ne pouvons vraiment pas rester en France. »

— Alors, vous comptez vous mettre à la disposition du *War office*?

— Sans doute, — et avec un ton légèrement ironique, — d'ailleurs la guerre se passera probablement sur mer et aux colonies.

— Et si pourtant un débarquement réussissait sur un point quelconque de l'Angleterre?...

— Dans le cas, nous irions avec les volontaires. »

Et ceci fut dit nettement. Nous laissâmes dériver la conversation sur les improbabilités d'un conflit. La dessus, nous fûmes d'accord, et les événements nous ont donné raison, au moins pour le moment.

*
* *

Cette conversation m'est revenue en mémoire au début de cette étude, car j'y démêle bien les traits généraux des observations que j'essaie de présenter aux lecteurs des *Annales*.

Voilà un Anglais qui nous semble dans une situation complexe et pénible!

Il est quelque peu Français par ses habitudes et ses intérêts, il n'est lié à son pays par aucune loi militaire, il gémit du trouble apporté dans sa vie intime et extérieure, il n'est et ne sera jamais soldat en temps ordinaire, et sincèrement il désire la paix, dont il bénéficie en vivant largement chez nous; or, une fois rentré sur le sol anglais, il se battra, tant bien que mal, à son rang, et bravement, mais seulement si ce sol est envahi, laissant à d'autres le soin de défendre l'Angleterre extérieure, cette *Greater Britain* dont l'orgueil a cependant pour garant l'orgueil de chaque Anglais.

Toute la psychologie militaire de l'Angleterre est résumée dans l'âme de ce jeune Anglais. Et il en ressort de suite combien elle est contradictoire, incompatible même en apparence, avec la psychologie politique, avec l'atavisme de la Race, dominatrice et envahissante par excellence, qui, depuis deux siècles, a besoin et se sert de la Force pour constituer le plus vaste Empire qui ait jamais existé.

Au cours des complications qui pendant quelques semaines laissèrent en suspens la conclusion du débat, je trouvais une particulière saveur à analyser ce double état d'âme, à démêler les nerfs moteurs de cet organisme anglais, si différent du nôtre. Je me demandais si cette Force, nécessaire à l'accomplissement d'un vaste

dessein, était bien proportionnée aux ambitions, aux efforts et aux dangers qui en sont la conséquence. Et en même temps je ne pouvais m'empêcher, tant les causes sont connexes, de conjecturer les effets probables et possibles des excitations, factices ou réelles, qui, à défaut de guerre ouverte, entretiennent entre Anglais et Français l'hostilité accoutumée de parole et de tenue.

Depuis, l'échauffement des passions est tombé, les relations diplomatiques ont repris du moins une allure normale, mais la vivacité hors toute mesure des expressions anglaises, tant dans la bouche des harangueurs de banquet que sous la plume des rédacteurs quotidiens, a laissé sur notre chair française comme des traces indélébiles de morsures, plaies saignantes superposées aux cicatrices anciennes!

Ce qui s'est passé hier en effet se passera demain. Les Fachoda où peuvent se heurter les explorations, les missions, les concurrences, pour tout dire, les vieilles rivalités séculaires des deux pays, sont nombreux sur le globe, et les mêmes conflits, les mêmes disputes, les mêmes écarts de langage se répètent, plus ou moins aigus suivant l'intérêt ou la nervosité du moment, usant les diplomaties les plus conciliantes, les patiences les plus étranges, les condescendances les plus suspectes.

Les politiciens peu curieux des lendemains traitent cela comme un fait-divers et pensent que tout s'arrange avec un discours et une poignée de main. C'est ainsi qu'on va, le cœur léger, aux abîmes! Rien n'est plus clair pourtant, rien n'est plus saisissant que cette attitude hostile, plus qu'hostile, haineuse, de l'Angleterre vis-à-vis de la France.

Des siècles de luttes ont infusé dans le sang des deux races les âpres rancœurs des inguérissables blessures. « Les morts qui parlent », suivant la forte image de M. de Vogüé, ces morts dont les os sont mélangés sur le monde entier, exhalent de leurs tombes des souffles continus de haine. Entre la France et l'Angleterre l'inimitié persiste, latente, dissimulée parfois sous d'heureux euphémismes, qui font la joie de leurs graves inventeurs, mais à l'occasion prochaine, les dents grincent, les poings se crispent, les gestes violents appuient les injures, il semble qu'on va en venir aux coups! A ces traits qui ne reconnaît John Bull?

Le relèvement rapide de la France, après les désastres de 1871, avait surpris les Anglais. Mais leur étonnement chagrin devint bien

vite une inquiétude, quand, à partir de 1875, l'esprit colonial français se réveilla avec une soudaineté et une force imprévues. Cette fièvre d'expansion ne parut être d'abord qu'un dérivatif à des espoirs de revanche, pour le moment réservés. Les Anglais s'étaient habitués, depuis 1815, à se trouver à peu près seuls sur les mers et sur les continents à exploiter. Et voilà que, pris de court, ils étaient brusquement devancés sur bien des points, principalement en Afrique, par de hardis Français, officiers, missionnaires, commerçants.

C'étaient le Sénégal qui s'élargissait de tout le Soudan nigérien, les hinterlands de la côte de Guinée fermés par d'habiles et rapides mouvements tournants, puis le Congo et la marche vers le lac Tchad, avec ce rêve nettement formulé d'un Empire africain-français, allant de l'Atlantique à l'Océan Indien, coupant en croix le domaine prédestiné de l'Afrique anglaise, d'Alexandrie au Cap! Entre temps, l'Indo-Chine orientale, tout le bassin moyen et inférieur du Mé-kong, passait sous le protectorat de la France, qui devenait ainsi prépondérante dans les mers de Chine.

Et dans le monde entier, ce nom de France reprenait sa signification d'expansion généreuse et chevaleresque, le pavillon français courait de nouveau les mers, la jeunesse française recommençait les lointains exodes, pendant que l'âme de la nation, secouant l'engourdissement d'un sol trop charmeur, s'arrachant à l'hypnotisme de la Frontière sanglante, se tournait soudain vers les horizons mystérieux, tressaillait avec les héros d'outre mer, oubliait dans la rumeur grandissante des ovations aux revenants du Bahr el Ghazal et aux généraux, conquérants de terres nouvelles, la tristesse des débats intérieurs et les excitations des honteux agitateurs de guerre civile.

Comprend-on que devant cet essor extraordinaire, en constatant cette résurrection de la France coloniale du XVIII[e] siècle, survenue à la fin d'un siècle dont le début en avait marqué l'anéantissement, le fiel des vieilles haines assoupies et des jalousies, toujours vivaces, soit remonté au cœur et aux lèvres de l'Angleterre!

Tout ce que la France gagnait, l'Angleterre le considérait usurpé sur ses droits légitimes et naturels de maîtresse des mers et du monde. Quand on a parcouru depuis vingt ans les journaux anglais et qu'on suit la politique anglaise, même dans ses surprises, ses hésitations et ses consentements forcés, on se rend compte de la rage sourde qui dévore les jingoïstes anglais, de l'hostilité, sans

cesse aggravée, entretenue dans l'esprit public, et par conséquent de l'imminence des conflits. Comment la guerre n'a-t-elle pas encore été l'*ultima ratio*, dans ce dernier heurt de Fachoda surtout? Sans doute l'influence pacifique de la vieille et glorieuse Reine, de quelques conseillers dont l'âge amortit la passion, la crainte aussi de coalitions européennes, déjà amorcées par des rivalités coloniales et des concurrences commerciales, la pression, difficile à définir, mais plus efficace qu'on ne le croit, du haut commerce anglais dans le sens du maintien de la paix, ont enrayé les emportements belliqueux et la fougue impériale de certains hommes d'État anglais. La trêve peut-elle se prolonger?

La politique anglaise semble considérer comme une éventualité regrettable, mais fatale, la lutte contre les rivalités, maintenant confirmées par les faits, de la France, de l'Allemagne et peut-être de la Russie.

L'Impérialisme, rêverie grandiose ou formule de démence, « quos vult perdere Jupiter dementat », obsède l'Angleterre[1]. Pour constituer l'Empire, il faut briser les obstacles, matériels ou humains, qui s'opposent à cet épanouissement démesuré de l'orgueil d'un peuple... ou d'un homme. L'Angleterre ira-t-elle jusque-là? Et le xxe siècle verra-t-il à son aurore s'engager une grande guerre européenne?

En attendant, la puissante *Great Britain* essaie ses forces sur un adversaire moins redoutable, et voici que, sous un vent de folie, au souffle tempêtueux des poètes officiels, dans le désordre des résolutions précipitées, un ministre entraîne son pays à une aventure aussi coûteuse qu'inopportune, toutes les garnisons métropolitaines, les hommes et les canons s'en vont vers le lointain Transvaal, qui a osé affirmer ses droits de peuple libre dans cette énorme Afrique australe absorbée par l'Anglo-Saxon. Et quelle ironie ou quel dédain dans cette détermination violente, prise à l'heure où se ferme sur le rivage voisin la solennelle conférence de la Paix!

La diversion paraît bonne pour nous, elle ajourne les dates fatales. Mais quelles que soient les accalmies présentes, les ciels sont toujours orageux. On n'en continue pas moins de chaque côté à supputer les chances de l'un et l'autre parti, à rechercher les endroits où le débat pourra être décisif.

Aux articles de revues françaises qui étudient les « descentes en Angleterre », les magazines anglais répondent par des statistiques

1. *Annales des Sciences politiques*, 15 septembre 1899. « L'Empire britannique », par M. E. Boutmy.

suggestives. L'un d'eux a trouvé, au moyen de calculs... adroits, que sur 41 batailles livrées sur terre entre Anglais et Français, 32 avaient été gagnées par les Anglais. Même proportion sur mer : 20 batailles sur 26. D'où conclusion : les Anglais ont trois chances et demie contre une de battre les Français! Un autre, soucieux des alliances, englobe simplement toute la *Germany* dans la race anglo-saxonne, et montre avec dédain que le reste du monde non anglais ne vaut pas plus du tiers du globe terrestre [1]. Et dans le peuple, on rappelle l'apostrophe fameuse de Nelson à ses midshipmen : *Fear God, honour the king, and hate the Frenchman like the devil.* — Crains Dieu, honore le roi, et hais le Français comme le diable. »

Ces constatations, presque banales, pourraient sembler des hors-d'œuvre bons à aiguiser les ressentiments, et n'ayant aucun rapport avec une étude de l'armée anglaise. Elles ont pourtant l'avantage de faire comprendre un état d'esprit qui paraît anormal et tout à fait étonnant, et elles aideront aussi à marquer les contradictions de la politique et des moyens d'action. Mais leur exposé succinct était surtout nécessaire en ce sens qu'il est un avertissement très formel à nous méfier en France des dispositions de l'Angleterre, à nous rendre compte par conséquent de la qualité et des défauts de sa cuirasse, à suivre d'un regard attentif ce qui se passe outre Manche et outre mer, en un mot à maintenir si possible le *statu quo* par une diplomatie ferme et prudente, mais appuyée sur le sentiment plus de sa force que de ses droits, plus de la crainte que du respect.

Et ce sentiment, nous l'acquerrons certainement en sachant ce que valent les forces dont dispose l'Angleterre pour soutenir ses prétentions à l'empire du monde. La politique anglaise possède l'art suprême de l'intimidation, tant par la hardiesse et le cynisme des procédés que par l'application brutale et rapide du fait accompli.

Elle a été servie, il faut le dire, par la haute idée que ses hommes d'État et ses individualités en tous genres ont su donner à l'Europe de sa puissance, en particulier de sa puissance maritime. L'Angleterre a la plus puissante flotte du monde, incomparablement supérieure en quantité au moins [2], et depuis Cromwell elle a mis tous

1. *Pearson's*, 1899.

2. Elle doit être au moins égale à toutes les flottes de guerre européennes réunies, — principe posé par l'amirauté. La lecture des états détaillés de la marine de guerre anglaise est suggestive à cet égard. Contre un cuirassé d'un type en France, en Allemagne, etc., on y voit huit et dix cuirassés anglais du même genre.

ses soins à le prouver à l'Europe et au monde, fidèle à cette parole pratique du Protecteur : « *L'Angleterre doit avoir la plus grande flotte du monde, et la plus petite armée possible* ». Cromwell connaissait son pays, ou l'avait deviné. Et trois siècles de croissance ininterrompue et de prodigieuse extension lui ont donné raison.

Mais les temps et les États ont marché. Des marines rivales se sont relevées et fortifiées, d'autres sont nées et se sont développées vigoureusement, les vaisseaux anglais rencontrent maintenant tout le tour du globe d'autres pavillons abritant fret et canons. Aux possessions britanniques, autour desquelles, dit un poète anglais, « *la diane matinale, suivant la course du soleil et tenant compagnie aux heures, fait une chaîne non interrompue de batteries guerrières* », se juxtaposent et s'entremêlent les colonies d'autres nations. De plus, par suite de la dissémination inévitable des forces qui doivent défendre et garder un si vaste empire, le sol anglais lui-même paraît plus vulnérable, le cœur de l'Empire peut être frappé au début d'une guerre par un coup droit violent et décisif. Les Anglais affectent avec un orgueilleux dédain de faire fi d'une pareille conjoncture, que leur isolement continental rend par trop invraisemblable, mais ils ont senti néanmoins le danger et la nécessité d'y parer sur ce sol réputé impénétrable, avec l'armée continentale, si longtemps réduite à la portion stricte.

L'histoire du demi-siècle qui s'en va est certes intéressante à suivre en Angleterre, au point de vue des transformations, discutées ou accomplies, de son état militaire; le cadre de cette étude ne la comporte pas, mais avant d'entrer dans le vif du sujet il est utile de dire en quelques mots comment et pourquoi les transformations n'ont abouti en somme qu'à un compromis entre le passé et le présent.

***

Comment et pourquoi l'armée anglaise, dont l'aspect paraît si étrange aujourd'hui dans l'ensemble de l'organisation militaire de l'Europe, garde-t-elle cette figure exceptionnelle, qui imprime à ses traits une sorte d'inamovibilité, contre laquelle les réformes, les modifications réputées les plus impérieuses semblent avoir moins d'action que le temps sur un visage?

On dit avec raison que l'armée anglaise est une armée du passé. Non pas qu'elle n'ait subi, du fait des progrès scientifiques et des nécessités politiques, des modifications dans son outillage et dans

ses effectifs, mais les principes qui président à son organisation, l'ensemble de ses lois militaires, sont les mêmes qu'au siècle dernier. La raison en est que l'Angleterre a la même politique, les mêmes traditions, les mêmes méthodes gouvernementales qu'il y a cent ans, et, ce qui est plus grave, qu'elle ne peut en changer.

Il faut bien saisir cette *immutabilité* de l'Angleterre pour comprendre ses institutions militaires en même temps que ses institutions politiques. Elle est immuable, elle ne peut pas être autrement qu'elle n'est.

Elle est isolée, sans frontières continentales. Elle est la Puissance maritime et commerciale par excellence, de par la géographie, de par le génie de la race qui s'est développée sur son sol.

L'Angleterre a pris part aux luttes du continent, jadis, pour satisfaire des convoitises territoriales ou des ambitions royales, plus tard, pendant les deux siècles que dura la constitution de son empire colonial, par nécessité d'abattre les adversaires dangereux. Mais ses soldats ne sont sortis de leur île que lorsqu'elle n'a pas pu faire autrement. L'argent anglais a été le plus souvent le nerf des guerres européennes. La mer, les colonies ont été et sont encore aujourd'hui le champ où l'Angleterre prévoit l'emploi de sa force.

Et comme les mêmes flots protecteurs battent ses blanches falaises, contemplatrices sereines des *armadas* englouties, comme de son sol éventré jaillissent sans trêve le fer et la houille, engrais inépuisables de l'industrie, comme elle peut toujours s'envelopper d'une triple ceinture de navires, abondamment pourvus d'équipages aguerris, comme le génie de la race n'a fait que se généraliser en se fortifiant de l'expansion des individus, et qu'il met dans le cerveau de tout Anglais la conviction profonde et naïve qu'il est supérieur au commun des mortels, ainsi l'Angleterre garde sa physionomie invariable, ses mœurs d'autrefois, le respect suranné des perruques de ses magistrats et des hallebardiers de la tour de Londres, mais aussi la force immanente des institutions, l'amour des libertés toujours inviolées, l'orgueil superbe de son inamovibilité!

Telles les institutions politiques, telles les mœurs de la nation, pas plus qu'elle l'armée n'a changé ses institutions et ses mœurs fondamentales.

Et quelle armée faut-il à une puissance essentiellement maritime, coloniale et commerciale?

Tout d'abord une armée de défense extérieure, une armée *prête à agir sur n'importe quel point du globe.*

Comme le disait le *Times* en 1875, au moment où Holms et lord Grey se querellaient violemment au Parlement sur les réformes militaires, « tout le fond de l'armée anglaise est de conserver les Indes avec l'élément anglais recruté en Angleterre ».

Les Indes... et les routes qui y conduisent!

Une armée de ce genre, transportable à des milliers de lieues de la métropole, c'est une *armée coloniale.*

Sur le territoire national, sur ce sol entouré d'eau profonde, tel un manoir féodal dont les ponts-levis sont haussés, est-il besoin de forces entretenues en permanence, coûtant cher, stérilisant les activités fécondes des individus?.... Contre les invasions aléatoires, dont le début est plus incertain que l'issue, le tocsin sonnera, la masse du peuple se groupera derrière le noyau métropolitain de l'armée coloniale.

Voilà bien les deux points de vue auxquels n'a jamais cessé de se placer l'Angleterre dans son organisation militaire. D'une part, une armée coloniale, organisée en permanence pour ses colonies et le soutien de sa domination universelle; — d'autre part, une armée, exclusivement territoriale, formée par les citoyens eux-mêmes, libres de tout souci et de toute contrainte, ne se levant qu'au cas exceptionnel d'invasion.

Différente des autres nations européennes, qui ont des murs mitoyens, occasions incessantes de disputes et de conflits, l'Angleterre met un point d'honneur à ne pas les imiter, à ne pas entrer dans la voie du service obligatoire et des gros effectifs.

La *nation armée* est un contresens pour l'Angleterre.

Le service obligatoire en effet viole et détruit le principe le plus cher à un cœur anglais, la *liberté individuelle.* Aussi au frontispice des institutions militaires est inscrite et reste intangible la formule de l'*engagement volontaire.* Nul Anglais n'est forcé de servir, nul n'est forcé de porter les armes hors du territoire national.

Jamais l'Anglais ne sacrifiera ce principe, sauvegarde de sa liberté. Et quelles que soient les circonstances, les nécessités du moment, une concession dans le sens de l'obligation du service militaire ne pourra être que temporaire. Ce serait vraiment une calamité publique. Il y a bien des lois anglaises qui l'ont posée,

cette obligation militaire individuelle, en décrétant la *conscription de la milice*. Mais leur exécution a été toujours suspendue, parce qu'elles sont inacceptables et inacceptées par le sentiment anglais. L'existence même de l'armée permanente, si réduite qu'elle soit, si nécessaire pourtant, puisqu'elle défend les intérêts primordiaux de la politique coloniale et impériale, n'est admise que sous la garantie d'un vote annuel, l'armée n'a pas d'état légal permanent, tant l'Anglais tient à marquer qu'elle n'est pas une contrainte, mais l'expression libre et volontaire d'une nécessité reconnue par lui.

Tout concourt à maintenir cet état d'esprit. Le peuple anglais a horreur du changement; ses hommes d'État, qui ont lu Montesquieu, « ne touchent que d'une main tremblante aux institutions », et se contentent d'en accommoder le fonctionnement aux opportunités de l'heure présente. La conscription démocratique, nivelatrice, qui annule la liberté par l'égalité, choque tous les instincts de l'Anglais, conservateur né, orgueilleux jusque dans la plèbe. Le misérable des workhouses et des taudis de Londres garde dans ses haillons sans nom et sur ses traits décomposés le mépris ignorant et brutal de tout ce qui n'est pas anglais.

L'armée anglaise est donc restée une armée du XVIIIe siècle, avec l'engagement volontaire et le service des milices. Tout ce qu'a dit Taine de l'armée de l'ancien régime a pu et pourrait encore lui être appliqué. Mais, si le tempérament anglais a empêché les réformes de suivre leur cours, comme en Europe, et de n'aboutir à autre chose qu'à un compromis entre les deux types d'armée, l'*armée de métier* peu nombreuse, mais formée de soldats volontaires et à long service, et l'*armée nationale*, où tout le monde est soldat, avec des durées de service variables, — l'une sans réserve, l'autre avec la masse de la nation rentrant dans le rang au moment du danger, — il ne faut pas oublier que l'armée anglaise devait répondre de plus en plus à un rôle spécial, être avant tout une armée coloniale et impériale, chargée, comme les anciennes légions, de garder les frontières démesurées de l'empire, et laissant aux citoyens libres la garde de la cité.

Des considérations d'une telle gravité ont prévalu certainement dans les débats et les discussions qui, depuis, vingt-cinq ans, ont eu pour sujet la mise au point de l'armée anglaise. Et on comprend que les hommes d'État les plus enclins aux réformes aient été embarrassés et s'en soient tenus à des améliorations et à des

mesures de circonstances, sans heurter les traditions. Leur action a d'ailleurs été conforme à l'esprit pratique qui distingue les Anglais. Comme le dit très bien le capitaine de Chazelle, dans un récent article sur l'armée anglaise, « l'esprit conservateur du Royaume-Uni n'est pas un esprit de routine. Les questions de réorganisation y ont été et y sont à l'ordre du jour et se poursuivent avec continuité et méthode. Sans vouloir culbuter leur vieil édifice, les Anglais l'approprient aux besoins modernes et à l'évolution de leur politique impérialiste. »

Les effectifs ont grossi, le matériel a suivi les perfectionnements scientifiques, l'armée a été rendue plus maniable, l'organisation, le commandement, la mobilisation ont été modernisés. Dans le parti militaire comme au parlement, des hommes intelligents et clairvoyants, Holms, lord Grey, Wolseley, sir Charles Dilke entre autres, ont souvent fait entendre des paroles avisées, dont le sens n'a pas été perdu. S'il paraît impossible à l'esprit anglais de se déjuger et de brûler ce qu'il adore, il sait utiliser les outils même surannés, et profiter des leçons concrètes.

La guerre de Crimée, qui montra le désordre et l'imprévoyance de l'administration militaire, la révolte des cipahis de l'Inde, les guerres de 1866 et de 1870-71, déterminant la formation des nations armées, les dernières guerres coloniales, ont apporté en leur temps leur suite de réforme : — refonte des services administratifs, loi de 1867 qui constitua une réserve de l'armée active, réductions successives du service, création des dépôts et des circonscriptions territoriales de recrutement, suppression de la vénalité des grades, règles équitables d'avancement, simplification des procédés de mobilisation, transformation et allégement du ministère de la guerre (*War office*), ordonnances sur l'instruction de l'armée auxiliaire (milice et volontaires), renforcement de l'armée active et de sa réserve par des éléments demandés à l'armée auxiliaire, constitution d'un corps expéditionnaire destiné à la guerre en Europe, etc.

Les principes intangibles dominent aujourd'hui de haut une armée que les vieux Anglais se plaignent parfois de ne plus reconnaître. Cette armée est-elle capable, non seulement de jouer son rôle de gardienne de l'Empire, mais de garantir l'intégrité même du sol anglais? *That is the question.* La suite de cette étude essaiera d'y répondre, en examinant successivement et brièvement les deux éléments distincts qui constituent la force militaire de la

Great Britain, — l'*armée permanente*, armée coloniale et impériale; l'*armée auxiliaire*, armée territoriale.

*
* *

Un Français qui parcourt l'Angleterre rapporte une double impression de l'armée anglaise. Il y a rencontré peu de soldats, mais ceux qu'il a vus ne peuvent passer inaperçus. La silhouette de *Tommy Atkins*[1] est en effet inoubliable. Sanglé dans sa tunique d'un vif écarlate, le pantalon collé aux mollets, la jugulaire en travers du menton et le bonnet polo plaqué sur l'oreille, le soldat anglais tire l'œil le plus indifférent.

Mais, sauf dans les ports et les villes militaires telles que Chatham, Woolwich, etc., le soldat court peu les rues, en dehors des revues et des appels intermittents de miliciens et de volontaires. Et puis il est rare. L'Angleterre se glorifie d'avoir l'armée permanente la plus petite du monde par rapport à sa population.

D'après une de ces statistiques bizarres des magazines anglais, un soldat français *guards the interests* de neuf de ses compatriotes, traduisez il y a un soldat français sur neuf personnes qui passent. Le compte monte à un sur onze pour l'Allemagne, un sur treize pour la Russie, etc., et pour l'Angleterre *un sur cinquante-cinq*. Si l'on ajoute que la moitié de l'armée anglaise sert à l'extérieur, il est facile de se rendre compte que le soldat anglais soit un peu perdu dans la foule affairée de ses concitoyens.

La caserne anglaise n'est pas en effet cette hôtellerie de passage où, en France et en Europe, toute la jeunesse de la nation vient pendant quelques mois recevoir, aux frais de l'État, l'instruction et l'éducation militaires. En Angleterre la caserne est une habitation à long bail, d'où l'on sort pour de lointains voyages, où l'on reste volontairement, où l'on travaille pour gagner sa vie. Aussi le soldat, librement venu à la caserne, s'y met à son aise, d'accord en cela avec le tempérament anglais, et aussi avec l'État, qui lui donne, en échange des années passées à son service, tout le confortable possible. Il y vit, il y travaille, il s'y marie, et dans ce phalanstère militaire femmes et enfants foisonnent. Le mot phalanstère n'est pas trop fort, car au départ du chef de ménage pour les colonies, la petite famille reste au port, et comme l'absence est longue, elle cherche et trouve sans peine, après un juste tribut

1. « Tommy Atkins » est le sobriquet populaire du soldat anglais.

de larmes et de lamentations, une autre tête pour la faire vivre.

Ce type de soldat serait incompréhensible à des esprits français si l'on oubliait quel est son caractère essentiel. C'est le soldat d'une armée coloniale, destiné à l'expatriation lointaine et de longue durée. Il faut le dresser, le militariser sous le ciel natal, mais il faut surtout le tenir vigoureux, alerte et allègre au moment du départ. La première qualité d'un soldat de cette sorte est donc le consentement volontaire. On ne peut en vérité arracher de force l'homme au sol qu'il travaille et féconde, pour l'envoyer se sacrifier à des tâches *extra muros* qu'il ne comprend pas, qu'il accomplirait le désespoir au cœur.

Le soldat anglais de carrière est en somme un mercenaire que l'État engage à son service, et qu'il a intérêt à bien payer, à bien nourrir, à bien traiter.

Pour le recruter, comme au temps jadis, les sergents racoleurs, fringants et beaux parleurs, font sonner les guinées sur les tables, battent les faubourgs et les banlieues, courent les campagnes, et ne craignent pas encore de noyer les hésitations dans l'ivresse du gin et du whisky. L'engagement volontaire, ironie des mots! grossit ou diminue avec les hauts et les bas du ruisseau social. Si la récolte est faible, si le travail chôme, la plèbe miséreuse remonte vers la caserne où l'on vit et gîte gratis... mieux qu'en prison. Mais dans cette riche Angleterre, enfumée d'usines et grasse de verdure, les disettes et les chômages sont rares par les temps actuels, le recrutement ne rend pas toujours aux entraînants discours des racoleurs, la *presse*, dernière ressource des recruteurs d'antan, est passée de mode, l'autorité militaire est obligée d'employer d'autres séductions. Elle déploie alors des affiches multicolores et alléchantes, distribue des brochures d'encouragement au bien, c'est-à-dire à l'engagement dans la plus belle et la plus confortable armée du monde; bientôt elle usera des hommes sandwich. Plus sérieusement, elle réduit le service, passant du service à vie au service long, du service long de douze ans au service court de sept ans; elle en arrive aujourd'hui à essayer un service de trois ans, grave mesure qui prouve à la fois les défaillances des incorporations et engage les garanties essentielles d'une armée coloniale : l'aguerrissement et le rengagement des soldats.

Les effectifs nécessaires se maintiennent de la sorte assez péniblement, le goût des Anglais pour la carrière des armes ne s'accentue pas. Les mots de conscription, d'obligation sont toujours odieux aux

oreilles anglaises. Les désertions sont très fréquentes, souvent à double jeu; l'engagé lâche un corps pour un autre, pourvu qu'il soit placé à distance convenable. L'état civil et le signalement n'existent pas en effet en Angleterre. L'armée continue à être une *corporation* où entrent et restent ceux qui ne peuvent arriver à se créer un autre genre de vie, où l'on exerce un métier, celui de vivre et se battre aux frais et dans les intérêts de Sa Gracieuse Majesté.

Certes on n'a plus affaire à l'affreuse racaille dont se plaignait si souvent et en termes si durs Wellington, avec laquelle pourtant il a fait les guerres d'Espagne, lie du peuple, écume des prisons, brutes féroces, maraudant, pillant, égorgeant, mais se faisant tuer sans rompre.

Les soldats anglais actuels sont plus honorables et plus convenables, quoique toujours marqués de ce caractère grossier et brutal qui est le fonds de l'Anglo-Saxon. Pas plus qu'à leur pères, d'ailleurs, le courage ne leur fait défaut. Une fois partis du terroir qui les produit, ils sont d'incomparables soldats coloniaux, et prudemment ménagés, constamment et confortablement entretenus, ils se battent froidement et résolument sur toutes les terres, sous tous les climats.

Ainsi s'est composé en Angleterre, logiquement et par la force des choses, le type d'une armée coloniale formée d'Européens, campée pour ainsi dire sur le pays d'origine, où elle se recrute, s'organise, s'entretient, et se prépare à son vrai rôle, qui est la guerre aux colonies. La défense du sol n'est et ne peut être qu'un épisode dans la vie.

Cette armée, de basse extraction, point soudée à la nation, puisqu'elle doit s'en détacher pour de longues années, sans patriotisme, mais animée du loyalisme inhérent à tout Anglais, a besoin d'un cadre exceptionnel qui la maintienne disciplinée, serrée aux contact des coudes, sur son champ d'entraînement métropolitain comme aux dures épreuves des séjours et des colonnes exotiques.

Ce cadre, elle l'a dans son corps d'officiers, qui la domine de toute la hauteur de son orgueil de caste.

Ce mot de caste, qui nous choque et nous indigne dans notre France égalitaire, est encore plus vrai ici qu'en Allemagne et en Russie, où pourtant l'ordre social est partagé en tranches si nettes. En Angleterre, dans ce pays des libertés publiques, on a constaté avec quelque surprise que l'immense majorité du pays, ouvriers et

paysans, le vieux fonds anglo-saxon, travaille au profit d'une minorité aristocratique de souche normande, et travaille sans trêve et sans se plaindre, parce que tous se sentent ou se croient libres dans leur exploitation. Il en est de même pour l'armée.

Formée de libres mercenaires, issue du peuple, elle marche, obéit et meurt au profit de la même minorité, de la même caste. Grands propriétaires, lords, hauts barons, officiers, sortent de la même noblesse héréditaire, qui appuie par le travail du peuple et par l'obéissance de l'armée la longue tradition de son hégémonie.

La vie des officiers anglais est encore plus étrangère à notre sentiment des choses militaires que celle du soldat. Ils sortent de leurs mess luxueux pour apparaître dans le commandement et à la parade, durs, hautains, avec cet ennui solennel de l'Anglais de race. Ne différant de leur milieu social que par la tenue qu'ils portent, ils y rentrent naturellement, et hors de la caserne et du camp, ne connaissent plus leur troupe. Mais ils sont chefs nés.

Vigoureux, endurants, dressés à tous les sports, amateurs d'émotions physiques, froidement braves, d'une témérité raisonnée, ils chassent le tigre aux Indes, l'éléphant dans l'Afrique australe, l'indigène partout, et sont toujours prêts à tenter une aventure excentrique. Ce sont de merveilleux entraîneurs d'hommes au moment du combat, et tels qu'il les faut à des troupes coloniales, qui doivent lutter contre tous les genres de dangers que présentent la nature et l'homme. Pour la plupart ils dédaignent la stratégie et la tactique, ils ne lisent ni n'étudient. Ils ont pourtant l'instinct de la guerre, et rachètent leur ignorance et leur présomption par leur sang-froid dans les cas désespérés. Les Wolseley, les Roberts, les Kitchener sont rares; ils ont sans doute plus l'expérience de guerres spéciales que le savoir théorique des grands principes, mais le bon sens et l'esprit de prévoyance, qui deviennent chez ces hommes supérieurs des auxiliaires précieux du succès, sont des qualités communes aux officiers anglais.

Telle est la physionomie, en traits qui paraîtront peut-être pittoresques, mais qui sont exacts, de l'armée permanente anglaise, du moins de sa personnalité morale.

Son organisme, son armature peuvent se résumer en quelques pages.

*
* *

L'ancien engagement à vie des soldats de Marlborough, de Clive et de Wellington a disparu avec les lois de 1847 et de 1879.

Les jeunes Anglais peuvent s'engager de dix-huit à vingt-cinq ans, et choisir à leur gré l'*engagement long* ou l'*engagement court*. L'engagement long est fixé à douze ans; c'est le terme extrême du service par engagement. Les engagés à long terme servent les douze ans pleins, les engagés à court terme servent sept ou trois ans dans l'armée active (*standy army*), et complètent les douze ans dans la réserve (*army reserve*).

Les conditions d'engagement varient d'ailleurs avec les armes, à long terme exclusivement pour l'infanterie de la garde, à court terme avec choix entre trois, quatre et sept ans pour les autres armes et services [1].

Cette durée fondamentale de douze ans, coupée inégalement entre l'armée active et la réserve, peut être prolongée par le rengagement, jusqu'à concurrence de vingt et un ans de services, après quoi les vieux soldats retraités et pensionnés sont encouragés à consacrer le reste de leurs forces à la milice ou aux volontaires.

La loi anglaise, respectueuse des droits individuels, même de l'engagé, lui donne des facilités pour se libérer d'une partie du temps de service, soit par rachat monnayé, soit par renvoi anticipé, pour l'une des 21 *queens-regulations* prévues, soit par conversion du temps actif en temps de réserve, en récompense de bons services et d'action d'éclat.

Quand l'engagé a fini son service actif, il passe dans la *réserve*, où il achève de payer sa dette. Mais cette réserve, dont l'institution en 1867 a été une grosse révolution dans les mœurs militaires anglaises, n'a pas du tout le caractère des réserves de notre armée et des armées européennes, qui constituent essentiellement le système dit de la Nation armée, et viennent tripler les effectifs au moment de la mobilisation en reprenant dans le rang une place obligatoire et prévue.

L'*army reserve*, en Angleterre, est un appendice de vieux soldats, qui sont considérés comme en congé ou en disponibilité, continuent à être payés, et rejoignent leurs corps en cas d'appel jusqu'à concurrence de leurs douze ans d'engagement.

La simple comparaison des chiffres fera ressortir clairement la différence entre la réserve anglaise et les *réserves* françaises.

Ainsi, pour 232 000 hommes de l'armée permanente anglaise, on compte, au début de l'année 1899, environ 82 000 hommes de

1. Delaperrière, *L'armée anglaise, organisation*.

réserve. En France, l'armée active, forte de 580 000 hommes environ, se grossit au moment de la mobilisation de 1 500 000 hommes.

Cette question de la réserve est précisément celle qui depuis vingt ans tourmente les hommes politiques anglais, et sur laquelle ils ne peuvent s'entendre entre eux, ni avec le sentiment public. Tel quel, son chiffre restreint est la conséquence de l'engagement volontaire. L'utilité de cette réserve n'est pas contestée; elle ramène dans le rang d'anciens soldats, qui sont un appoint d'autant plus précieux que la partie de l'armée permanente stationnée en Angleterre comprend les plus jeunes soldats, recrues, rebuts de la relève, etc., les anciens étant aux colonies. C'est encore une impression que l'on rapporte d'outre Manche, cet air jeune, adolescent du soldat anglais, non pas celui de la garde ou des corps d'élite, bien entendu, mais le fantassin commun, dont la moyenne d'âge court de dix-huit à vingt ans, parfois moins, car l'engagé et le racoleur s'accordent souvent pour tromper la loi [1].

La réserve consolide l'armée permanente. Aussi cherche-t-on à la consolider elle-même, en la renforçant.

On a essayé de constituer ainsi une deuxième et une troisième *classes de réserve*, formée de rengagés de réserve, prolongeant leur dû de quatre années, et de vieux soldats retraités. Le résultat a été dérisoire. On a fait un appel timide aux miliciens en leur offrant des avantages pécuniaires, et on a formé une classe supplémentaire de la réserve, dite *réserve de milice*, qui s'engage à servir à l'extérieur, en se laissant incorporer dans les corps de l'armée active; elle réunit actuellement 30 000 hommes environ.

La réserve de l'armée anglaise atteint ainsi un total de 110 à 115 000 hommes, dont beaucoup, surtout dans la troisième classe, gardent la ferme conviction qu'ils ne seront jamais appelés.

Ces demi-mesures, qui prouvent bien les contradictions et les incompatibilités de fait et d'idée, déjà signalées plus haut, où se débat le gouvernement anglais au point de vue militaire, aboutissent en somme à constituer une force mixte de 370 000 hommes environ, dont 254 000 de l'armée active, 84 000 réservistes, 30 000 miliciens réservistes.

Les événements récents, les inquiétudes, dissimulées ou avouées, qui agitent les esprits, ont provoqué de nouvelles mesures, plus

1. Sur 35,000 recrues par an, on compte en moyenne 12 à 1,500 hommes âgés de moins de dix-sept ans; 12,000 de dix-sept à vingt ans; 11,000 de vingt à v.ngt-cinq ans; 10,000 de plus de vingt-cinq ans.

préventives que radicales. L'adoption de l'engagement réduit à trois ans pour l'infanterie a eu pour but d'augmenter la proportion des réservistes, en développant le nombre des engagements. La mesure est trop récente pour qu'on ait pu juger de ses effets. En 1898, environ 4000 recrues seulement ont profité de cet engagement, qui paraît une sorte d'essai du service de trois ans européen.

L'armée permanente, autrement dit celle dont dispose l'Angleterre pour sa politique coloniale et impériale, atteint donc un chiffre inférieur à 400000 hommes, dont la majeure partie est formée d'hommes servant sept ans dans l'active et cinq dans la réserve, mais avec de nombreux rengagés et des prolongations fréquentes.

Cette armée est répartie sur le domaine impérial et, sans faire de statistique précise, on évalue à près de 125 000 hommes les troupes servant aux colonies. Sur ce chiffre, l'armée des Indes absorbe 75 000 soldats [1].

Il reste donc sur le sol du Royaume-Uni environ 130000 hommes de l'active, que peuvent renforcer 82000 réservistes et 30000 miliciens.

L'effet utile de cet effectif de plus de 200000 hommes est loin d'être en rapport avec le total, si l'on se place au point de vue de la défense même du territoire national.

D'abord la valeur militaire de l'armée active métropolitaine est inférieure, comme il a été dit, à celle de l'armée des colonies. La relève lui enlève régulièrement le meilleur de son sang. Tous les ans il faut expédier aux Indes et ailleurs la quotité de soldats nécessaire pour remplacer les libérables [2]. Les cadres se remplissent et se vident rapidement, ne gardant que les recrues, les employés et les malingres.

L'organisation se ressent aussi de cette spécialisation de l'armée. Malgré de nombreuses et bonnes mesures de simplification, elle est encore compliquée, alourdie. L'artillerie tout entière par exemple est groupée en un seul régiment, le *Royal-Artillery*, qui fournit toutes les batteries à l'intérieur comme à l'extérieur. Les régiments ne sont que des noms, qui rappellent d'ailleurs les vieilles tradi-

1. Les forces coloniales sont ainsi réparties : Indes, 75,000 ; Gibraltar, Malte. Chypre, 16,300 ; Bermudes, Halifax, Antilles, 5,300 ; Cap, Natal, Sainte-Hélène, 12,500 ; Afrique occidentale, 1,700 ; Hongkong, Ceylan, Singapore, 7,000 ; Égypte, 5,000.

2. On maintient ces derniers un an de plus sous les drapeaux, quand leur service expire aux colonies.

tions féodales et royales; ils ont organiquement deux bataillons, mais l'un est aux colonies, l'autre en Angleterre ou en route pour relever l'autre, ou employé à une expédition quelconque. Souvent le dépôt seul représente le régiment. La conséquence en est qu'il n'y a pas de centralisation du commandement en temps de paix, qu'aucune grande unité, telle que le corps d'armée, n'est constituée, que la mobilisation est une opération à faire au moment même du besoin. Les grands chefs de l'armée anglaise, au courant des pratiques du continent, ont compris le danger, et leur influence a déterminé la constitution *sur le papier*, au moyen des forces disponibles, d'une *armée de campagne*, destinée en principe aux opérations sur le continent, mais formant en réalité le noyau de la défense du territoire.

Cette armée de campagne, dont l'effectif prévu atteint 110000 hommes environ, comprend trois corps d'armée et quatre brigades de cavalerie; on y admet des miliciens et même des volontaires.

Mais les prévisions mêmes sont souvent déjouées par les événements, et l'armée de campagne peut être obligée de fournir certaines unités pour parer aux complications nombreuses, aux expéditions fréquentes qu'entraîne la politique impériale. Qu'aux Indes ou qu'en Afrique se produisent une levée de boucliers de montagnards fanatiques, derrière lesquels le Cosaque semble toujours prêt à poindre, ou bien la résistance d'un petit peuple libre à d'injustes prétentions, les transports innombrables emportent aussitôt de la métropole les bataillons, les escadrons, les batteries, jusqu'à l'*Army service corps* [1]. L'appel de la réserve garnit les casernes vides et les camps déserts. Mais quelle serait la cohésion et la solidité d'une armée de 150000 hommes mal soudée et incohérente, si cette heure, que souhaitait Napoléon à Boulogne, était laissée libre par le Destin! Les jingoïstes anglais répondent avec orgueil que du sol se lèveraient alors avec enthousiasme les soldats citoyens de l'armée auxiliaire, miliciens et volontaires, et ils sont d'accord en cela avec nos socialistes, grands prôneurs de la levée en masse.

Qu'est-ce donc et que vaut l'*armée auxiliaire* anglaise? Ce sera le dernier mot de cette étude.

*
* *

L'armée auxiliaire anglaise n'a pas le caractère de *levée en masse* qu'on peut attribuer aux bans territoriaux des autres armées euro-

1. L'*Army service corps* représente nos services administratifs français.

péennes, et qui séduit les imaginations des théoriciens d'État comme l'idéal de l'armée nationale, tout entière au travail en temps de paix, quittant l'outil et la charrue pour le fusil à l'appel du canon d'alarme!

Elle dérive, comme l'armée permanente, du principe de la liberté individuelle, de l'*habeas corpus*, et repose sur le consentement volontaire. Mais elle a deux types, l'un, le *milicien*, de date ancienne, mêlé à l'histoire et aux luttes de la formation de la nation; l'autre, le *volontaire*, tout à fait contemporain, issu d'un double sentiment, le sentiment de la puissance britannique, et l'émotion populaire quand cette puissance est menacée.

La milice est vieille et générale comme l'histoire. C'est l'homme du sol défendant sa terre, coopérant à refouler l'envahisseur ou à élargir le champ national. Les milices françaises, luttant localement, sur les côtes, aux frontières, fournissant même des bataillons à l'appui des armées royales, ont laissé dans nos annales des souvenirs plus qu'honorables, glorieux souvent.

Les milices anglaises représentent davantage la tradition de l'ancien ban féodal, qui suivait son seigneur guerroyant au dedans et au dehors. Elles ont pris part à des guerres civiles et à des guerres extérieures, elles n'ont pas eu à s'affirmer devant l'invasion. Leurs obligations étaient intermittentes et inégales sur toute l'étendue du royaume, et aucune loi générale ne les régularisait. Ce ne fut qu'au XVIII[e] siècle, quand l'Angleterre, engagée dans les longues luttes maritimes, coloniales et continentales, manqua de soldats de carrière, qu'elle fit appel à la milice et lui appliqua la *conscription par le tirage au sort*, telle qu'elle était pratiquée en France. Ce mode de recrutement, qui alimentait en réalité l'armée permanente, se maintint, non sans des résistances contenues, jusqu'après la fin des grandes guerres de la Révolution et de l'Empire. Puis, par le fait de la paix et du retour aux traditions libérales, il devint caduc, et, sans être abrogée, la conscription de la milice fut suspendue chaque année. Il en est encore ainsi, et quoique le gouververnement ait toujours le droit de remettre en vigueur en cas de danger le décret royal de 1757, il n'en usera certainement qu'*in extremis* et prudemment, car il sait non seulement combien il heurterait le sentiment anglais, mais quel trouble une pareille mesure généralisée apporterait au fonctionnement de la vie industrielle et commerciale du pays. Il préfère bien avoir recours, comme il l'a fait à différentes époques de ce siècle, à une surexcitation

momentanée de l'orgueil national, qui produit alors des légions de volontaires [1].

La milice actuelle continue donc à se recruter par engagements volontaires de dix-sept à trente-cinq ans. La limite de trente-cinq ans est prorogée à quarante-cinq ans pour les anciens soldats. Ces derniers y entrent en grand nombre, attirés par les avantages pécuniaires (primes d'engagement, primes de convocation, allocations, etc.)

Le cadre des officiers de la milice comprend des officiers de l'armée permanente, qui y passent avec le grade supérieur, et des officiers, choisis parmi les *gentlemen aspirants* ayant accompli un stage d'un an dans un corps de troupe ou ayant suivi les cours d'une école d'instruction. Les emplois sont très recherchés et le cadre est toujours au complet.

Les bataillons de milice sont formés par comtés et rattachés aux districts territoriaux des régiments de l'armée permanente dont ils prennent le nom avec l'addition *militia*. Cette organisation se rapproche de nos subdivisions de région, fournissant trois régiments, l'un actif, l'autre de réserve, le troisième territorial. Mais il ne faut pas oublier que le recrutement des bataillons de milice anglaise dépend des oscillations de l'engagement volontaire.

Dans leur ensemble, ces bataillons de milice, qui provoquaient naguère les doléances des généraux et même des hommes d'État sur leur défaut d'instruction et la défaillance de leur esprit militaire, paraissent aujourd'hui plus solides et mieux encadrés. Dans la première année, les recrues font en deux ou trois reprises trois mois de service. Les convocations annuelles, quand elles ont lieu, durent quatre semaines. Le contact des troupes permanentes, l'entrée dans le milice d'anciens soldats et d'officiers de carrière, ont développé à la fois les qualités techniques et morales. Mais si la milice a le prestige aux yeux des Anglais d'être la troupe vraiment constitutionnelle et nationale, elle reste encore *locale*, comme autrefois. C'est une garde nationale, qui n'aime guère à quitter les limites de son département. Et, bien que nombre de miliciens plus aventureux s'engagent à marcher à l'extérieur à côté de l'armée permanente, bien que la loi non abrogée de 1757 menace les miliciens

1. C'est ainsi qu'en 1855, pendant la guerre de Crimée, 40,000 miliciens, formés en 50 régiments, à la suite d'nn accord avec la Couronne, servirent à l'extérieur en volontaires, tant en Crimée qu'aux colonies. De même, pendant l'insurrection des Indes, 18 régiments de milice remplacèrent à l'extérieur les régiments de l'armée permanente, employés à la répression de l'insurrection.

sédentaires d'un appel inopiné, il sera toujours difficile d'en former des divisions et des corps d'armée homogènes, pouvant concourir à de rapides opérations sur le sol envahi de la Grande-Bretagne.

La tendance actuelle est d'employer la milice aux garnisons de l'intérieur et à la défense des ports.

L'effectif de la milice ne dépasse pas d'ailleurs 130 000 hommes, y compris les officiers, et de ce chiffre il faut déduire les 30 000 hommes de la réserve de milice, qui est en réalité une classe de réserve de l'armée permanente.

La milice, quelle que soit sa valeur, est une force régulièrement existante depuis des siècles. Les *corps des volontaires*, que l'on confond parfois avec elle, ne sont devenus un élément de l'organisation militaire anglaise que depuis 1863. Les premiers volontaires apparurent en 1802, sous l'émotion des menaces d'un débarquement de l'armée réunie à Boulogne par Napoléon. Plus de 400 000 hommes répondirent aux cris de détresse du gouvernement. A mesure que le danger diminuait, les bataillons fondaient. Ils s'évanouirent dès 1809. En 1861, un autre Napoléon renouvela les craintes de l'Angleterre ; les volontaires surgirent de nouveau. Mais alors le gouvernement habilement les garda. Il régla par une loi l'organisation des corps de volontaires, et l'engouement du pays fit le reste. Les Anglais se passionnèrent pour cette nouvelle forme de service militaire, élastique, plaisant à ce côté du caractère national, si bien qualifié *self reliant*, confiant en soi-même. Bourgeois et artisans, amateurs des exercices violents, vaniteux de leur adresse au tir, entrèrent dans les corps de volontaires comme dans une société de gymnastique et de tir, comme dans un club en plein air, entraînés aussi par cette assurance officielle qu'ils ne pouvaient être enrôlés ni dans l'armée permanente, ni dans la milice. Plus adroitement encore, le gouvernement favorisait à la fois le recrutement et l'instruction des volontaires en gratifiant les *efficients*, c'est-à-dire ceux qui prennent part à un nombre déterminé de journées d'instruction, d'une indemnité de 40 à 50 francs par an (*capitation grant*).

Les corps de volontaires sont organisés par les autorités locales; l'État leur donne l'armement et de l'argent; ils s'équipent à leur frais, ou aux frais des communes et de riches propriétaires, Mécènes qui acquièrent par leurs donations le droit de porter honorairement l'uniforme.

Les riches *yeomen*, chasseurs de renards, ont constitué des corps

de cavalerie volontaires, de belle allure, qui ne seraient pas inutiles à la cavalerie permanente anglaise, assez mal entraînée.

L'âge des volontaires varie de dix-sept à cinquante ans; passé cet âge, ils deviennent membres honoraires.

On compte actuellement 252 000 volontaires.

Dans cette organisation relativement récente des corps des volontaires et dans leur développement remarquable, il faut constater un symptôme d'une renaissance, sinon de l'esprit militaire, du moins du goût des armes. Mais l'apparition des volontaires, leur permanence actuelle sont-elles le fait d'un élan très marqué du patriotisme, qui pourrait à la longue amener une transformation de l'état militaire de l'Angleterre en faveur du service obligatoire et de la nation armée? Ce n'est pas à croire. D'abord le total de la milice et des volontaires, qui n'atteint pas 400 000 hommes avec les conditions très favorables de l'engagement volontaire et de l'exclusion du service à l'extérieur, représente un bien faible chiffre en comparaison des trois à quatre millions d'hommes que le service obligatoire extrairait d'une population de 39 000 000 d'hommes, en croissance continue. L'élévation des contingents du pied de paix, comme l'appel en cas de guerre de tous les hommes valides de dix-sept à quarante-cinq ans, apporteraient une perturbation inouïe et désastreuse dans la vie nationale. Usines et offices fermés, la ruine de l'Angleterre s'ensuivrait du fait même d'une mobilisation. Elle a profité de son isolement tutélaire pour développer à outrance les forces productrices du pays; leur arrêt instantané lui serait mortel. En outre, et ceci est le résultat même de la prospérité économique, le patriotisme n'a pas en Angleterre la même forme que chez nous. Le patriotisme anglais, composé d'égoïsme et d'indépendance individuelle, appuyé sur une conviction inébranlable dans la supériorité politique et commerciale de la race anglo-saxonne, n'est pas ce sentiment profond qui agite l'âme d'une nation et la fait tressaillir tout entière aux crises douloureuses qu'elle subit, quand l'étranger foule son sol, quand son armée est défaite. C'est l'invasion qui engendre les grands soulèvements des peuples, les grandes floraisons de héros. C'est elle qui fait les Jeanne d'Arc! L'Angleterre n'a jamais été envahie que par l'encombrement des marchandises du monde. Elle s'est crue et se croit toujours inviolable.

Le cœur anglais n'est donc pas préparé à la crise d'une invasion. Miliciens et volontaires peuvent avoir un certain enthousiasme, aimer leur court et doux service de parade. Trouveraient-ils, au

moment du danger, dans leur préparation morale et leur entraînement militaire la force de résistance capable de rejeter à la mer cent mille soldats français, allemands ou même russes?

*
* *

Cette étude rapide ne prétend pas apporter des conclusions fermes. Elles a simplement pour but d'orienter les esprits français en leur fournissant des éléments d'appréciation. L'hypothèse d'une invasion du sol anglais est discutable; elle a ses croyants et ses incrédules. Mais la valeur d'une force militaire sort du domaine hypothétique, et s'en rendre compte est déjà une prémisse pour la conclusion.

En résumé, l'emploi des forces armées dont dispose l'Angleterre peut faire face à deux éventualités :

1° A une grande guerre extérieure contre une autre puissance ou une coalition européenne,

2° A la défense même du territoire.

Dans le premier cas, l'Angleterre met en ligne toute son armée permanente, celle qualifiée armée coloniale et impériale, environ 300 000 hommes (250 000 de l'armée active, 30 à 40 000 miliciens). Si elle l'exporte tout entière, il ne reste plus sur son sol que les dépôts et l'armée auxiliaire.

Dans le deuxième cas, l'invasion trouve devant elle environ la moitié de l'armée permanente comme effectif, mais non pas la plus aguerrie et la plus résistante, qui est aux colonies, et derrière ces troupes de métier toute l'armée auxiliaire, plus ou moins grossie de volontaires, environ 400 000 miliciens et volontaires, en tout, avec 150 000 de l'armée active, 550 000 soldats de valeur très inégale, et dont la direction générale n'est pas assurée dès le temps de paix.

Si les deux éventualités se présentent à la fois, et c'est possible, en dépit de la flotte, alors c'est l'armée auxiliaire seule qui reçoit le choc.

Telle est la situation militaire de l'Angleterre en fin de ce siècle, telle du moins cette étude la comprend. Donne-t-elle à la Grande-Bretagne le droit de menacer et de songer à l'hégémonie universelle? Ce n'est pas l'avis de tous les Anglais, surtout des plus sages et des plus clairvoyants. Et je terminerais sur cette appréciation émise par un journaliste anglais, il y a quelque dix ans.

« Dans cette France merveilleuse, où l'on supporte allègrement tous les fardeaux, et que son bon sens et sa bonhomie empêchent seuls d'appeler constamment héroïque, l'armée ne semble pas être pour elle la lourde charge qu'elle est réellement. Les soldats aux pantalons rouges, toujours mouvants, pareils à des coquelicots dans un champ de blé, ont l'air, dans la vie française, si brillante, si mobile, d'être les dons joyeux de la fécondité et de l'exubérance de la nature.

« En Allemagne, en Italie, les levées d'hommes sont pour ces nations ce que les coupes réglées sont dans les forêts.

« L'Angleterre, que la fortune favorise si souvent, est encore heureuse sous le rapport de son armée, car ses soldats, bien nourris, bien payés, ne provoquent aucune triste réflexion, mais *ces troupes n'ont pas et n'inspirent pas l'émotion patriotique qui fait naître les grandes armées.*

« Puisse longtemps encore l'ange de la paix planer sur le camp d'Aldershot et sur le soldat anglais ! »

(*A suivre.*) M. B.

Nota. — Au moment où paraît cet article, la guerre du Transwaal entraîne l'Angleterre à la mobilisation de son armée coloniale. Sans préjuger des événements qui vont suivre, il est facile de se rendre compte que déjà 60 000 hommes sont rassemblés ou en route vers l'Afrique australe. Et les envois de troupes continueront sans doute. Les réservistes et les miliciens sont appelés déjà pour combler les vides. La politique impériale a ses surprises! Et l'Europe, et la France regardent!

LE DÉVELOPPEMENT POLITIQUE DU CANADA

Les biographes de La Fontaine racontent qu'il se trouva un jour, dans une maison de connaissance, avec un jeune homme dont la conversation le charma. Quand ce dernier eut pris congé, le fabuliste se répandit devant la compagnie en éloges sur sa grâce, son esprit et ses excellentes dispositions. Quelqu'un lui dit alors que ce jeune homme était son fils. Et le bon La Fontaine de répondre sans s'émouvoir : « Ah! j'en suis bien aise! » On n'ajoute pas que le *bonhomme* se soit fait autrement honneur des qualités de son fils. En quoi il fit preuve de goût.

Cette anecdote nous revient à l'esprit chaque fois que nous arrive l'écho d'un banquet où tel personnage marquant de notre France a montré quelque fierté des progrès du Canada, ou prétendu retrouver chez ses habitants l'exagération de nos qualités et l'ombre de nos défauts. Dédaigné par Louis XV, presque totalement ignoré depuis par nos gouvernements royaux, impériaux et républicains, le Canada Français ne doit rien au pays dont sa population est sortie et qui, pas plus aujourd'hui qu'hier, ne se montre disposé aux quelques sacrifices qui faciliteraient un rapprochement.

D'ailleurs il n'est presque plus temps. Abandonné par la mère-patrie, le Canada français a un jour contracté une alliance; après quelques petites querelles, il s'est trouvé à merveille dans sa famille anglaise, et les liens d'adoption se sont en grande partie substitués aux liens naturels. Il ne nous est permis que de le constater, puisque, les premiers, nous avons renié notre parenté. En tout cas il serait indigne de nous de chercher à nous en prévaloir juste au moment où le Canada grandit et s'impose à l'attention du monde.

Si différents de nous, pourtant, que soient les Canadiens français par leur vie sociale, par leurs habitudes intellectuelles et même par leur langue — étrange mélange de formes chez nous démodées et

de tournures calquées sur l'anglais — nous aurions tort de détourner nos yeux du Canada. Rien ne sied aux vieilles gens comme une sympathie souriante pour les efforts et les succès des jeunes. Quoi de plus intéressant pour un pays comme le nôtre, qui ne sait même plus le compte de ses siècles d'histoire, que les luttes qu'engage un pays né d'hier pour se hausser au rang de nation? Car, comme Sir Wilfrid Laurier, son premier ministre, se plaît à le répéter avec un très légitime orgueil, le Canada est déjà une nation. Et voici que depuis quelques années il réclame d'une voix de plus en plus forte son admission au concert des puissances. N'est-ce pas le moment d'examiner un peu la physionomie du postulant, de se renseigner, au moins succintement sur ses antécédents, sur sa situation actuelle et même sur ses chances d'avenir?

Une étude sur la politique fédérale du Canada nous montrera, d'une façon, certes, incomplète et superficielle, mais peut-être suffisante, quelques-uns des problèmes qui se sont posés devant les gouvernements successifs de la grande colonie nord-américaine.

I

Si l'on fait abstraction de quelques difficultés accidentelles, (comme, par exemple, certaines questions qui ont passé du domaine provincial au domaine fédéral), on remarque que depuis 1867, date de la constitution du Dominion, les différents cabinets qui ont occupé le pouvoir à Ottawa ont cherché la solution de trois problèmes si étroitement liés qu'on ne saurait les séparer. Ils ont poursuivi : 1° la conclusion d'arrangements satisfaisants avec les États-Unis; 2° l'établissement de relations stables, soit avec la Grande-Bretagne seule, soit avec la Grande-Bretagne et le reste du monde, les États-Unis exceptés; 3° l'adoption d'un régime douanier définitif au moins dans son principe. Si l'on se rappelle, d'une part, l'attitude réservée prise depuis de longues années par la Grande-Bretagne à l'égard de ses colonies autonomes, et, d'autre part, l'énorme attraction économique exercée par les États-Unis sur le Canada, on comprendra que de ces trois problèmes, ou plutôt des trois aspects du problème unique qui se pose devant les hommes d'État canadiens, le premier, c'est-à-dire la question des rapports du Canada avec les États-Unis, prime de beaucoup les deux autres en importance. Jusqu'ici, en effet, les variations qui se sont produites dans ces rapports ont tou-

jours entraîné, par action ou par réaction, des modifications dans le régime fiscal du Canada, — et même dans ses relations de politique extérieure, quoique dans une mesure sans doute moins grande qu'on ne l'a prétendu.

Ce n'est point d'ailleurs la constitution, en 1867, du Canada en organisation fédérale qui fit naître ces différentes questions. En 1849 [1] (pour ne pas remonter plus haut) le Vieux-Canada avait mis en vigueur un tarif dont les droits fixés à 12.5 p. 0/0 en moyenne n'avaient d'autre but que de fournir des ressources au budget. Ce régime de liberté partielle eut de si bons résultats que le 5 juin 1854 le Canada et les États-Unis signaient un traité (traité Elgin) qui établissait la réciprocité pour la pêche, la navigation, etc., et stipulait (art. 3) l'échange libre des produits naturels des deux pays.

Les effets de cette dernière clause furent immédiats et dépassèrent toutes les espérances. Aussi, en 1854-55, une commission canadienne recommandait-elle la réciprocité non seulement pour les produits agricoles, mais également pour les produits manufacturés (conclusions qui furent reprises par une seconde commission en 1858-59). Cependant, en 1856, le Canada rehaussait légèrement son tarif, tout en lui conservant un caractère purement fiscal. Mais en 1858 et 1859 il renversait sa politique douanière et relevait les droits établis, dans le but avoué de protéger l'industrie canadienne. Cette mesure fut très mal vue en Angleterre, et le gouvernement de la reine, par l'organe du duc de Newcastle, fit signifier au cabinet canadien son intention d'opposer son veto (août 1859). Le ministre canadien des finances, Sir A. Galt, envoya à Londres une réponse vigoureuse où, après avoir protesté de son respect à l'égard du gouvernement impérial, il revendiquait pour le Canada le droit absolu de se taxer à sa guise. « Le *self-government*, écrivait-il, serait complètement détruit, si les vues du gouvernement impérial devaient être préférées à celles de la population canadienne... Sa Majesté ne peut accepter le conseil de refuser son assentiment à des actes de cette nature que si ses conseillers sont préparés à assumer l'administration des affaires de la colonie sans tenir compte des vues de ses habitants. »

Aux États-Unis le nouveau tarif souleva de vives protestations. Comme, de 1862 à 1866, la guerre de Sécession donna aux Provinces

1. *The complete tariff handbook for Canada and the United States*, by John Maclean. Toronto, 1897.

un avantage dans le trafic, les Américains, — irrités aussi contre la Grande-Bretagne à la suite de l'affaire de l'*Alabama* — prétendirent, à tort, semble-t-il, qu'une expérience de treize années avait surabondamment prouvé l'erreur qu'ils avaient commise en signant le traité Elgin. Ils le dénoncèrent donc en 1866, et frappèrent de droits les produits jusque là importés en franchise des Provinces.

Celles-ci ne croyaient qu'à une interruption momentanée des rapports de réciprocité commerciale et cherchaient à renouveler le traité de 1854. Mais en attendant la conclusion d'un nouvel accord, le Canada fit pour la première fois ce qu'il a fait depuis toutes les fois que les États-Unis ont pris quelque nouvelle mesure pour rendre plus difficile l'accès de leur marché : il chercha ailleurs des débouchés. L'année suivante (1867) la fédération ayant été réalisée, il envoya des émissaires dans l'Amérique du Sud et aux Indes-Occidentales, commença à développer ses travaux publics, à subventionner ses lignes de navigation, ses pêcheries, etc. En même temps (1866, 1867, 1868) le droit général du tarif canadien était ramené à 15 p. 0/0.

Cependant Sir John Macdonald, qui, comme chef du parti conservateur, avait constitué le premier gouvernement fédéral, ne cessait de négocier avec les États-Unis. Quand il dut abandonner le pouvoir, en 1873, à la suite d'un scandale financier, son successeur libéral, M. Alexander Mackenzie, reprit les pourparlers. Un projet de traité fut même rédigé, qui prévoyait l'admission en franchise, non seulement des produits naturels des deux pays, mais encore (art. 3) de « certains produits manufacturés ». Dans un rapport les délégués du Dominion expliquaient pourquoi le Canada, malgré sa prospérité, se montrait si désireux de conclure un arrangement avec les États-Unis. « La population du Canada, écrivaient-ils, n'ignore pas qu'un marché très rapproché est préférable à un marché éloigné, et si avantageux que soient ses débouchés actuels, elle serait heureuse d'y ajouter l'ancien. » Elle n'était pas disposée cependant à payer, pour obtenir ce résultat, le prix qu'on lui demandait, c'est-à-dire à consentir à l'entrée en franchise des produits manufacturés dont faisait mention l'article 3. Cette clause, en effet, rencontra dans l'opinion canadienne une telle opposition que son vote définitif en parut compromis. Aussi le gouvernement de Washington, qui visait surtout à écouler au Canada les produits manufacturés américains, ne mit-il aucun empressement à présenter le

projet au Congrès. Finalement cette tentative d'arrangement n'eut pas plus de suites que les précédentes.

L'administration de M. Alexander Mackenzie ne fut pas heureuse. Elle commit des fautes, et, de plus, fut rendue responsable d'une situation économique alors très critique. Pour couvrir les déficits et rendre quelque activité aux transactions commerciales, les Conservateurs réclamaient l'augmentation des droits de douane; en même temps, disaient-ils, que cette mesure relèverait les finances du pays, elle permettrait de protéger quelques industries en souffrance.

Aux élections de septembre 1878, les libéraux furent écrasés, et Sir John Macdonald revint au pouvoir à la tête d'une énorme majorité, et avec un programme nettement protectionniste, particulièrement à l'encontre des États-Unis.

A la suite de cette victoire, Sir John proposa et fit adopter par le parlement canadien ce qu'on a appelé la « Politique nationale » (*National Policy*), régime économique qui avait été ébauché déjà par les tarifs de 1858 et 1859, et qui fut repris et développé en 1876. 1877 et surtout 1878; il est défini dans une motion que Sir John Macdonald, alors chef de l'opposition, présenta à la Chambre des communes d'Ottawa au mois de mars 1878, et dont les termes, soigneusement rédigés, étaient les suivants :

« Cette Chambre est d'avis que la prospérité du Canada exige l'adoption d'une politique nationale qui, par un judicieux réarrangement du tarif, favorise et encourage les intérêts agricoles, miniers. industriels et autres du Dominion; — que cette politique retiendra au Canada des milliers de nos concitoyens obligés aujourd'hui de s'expatrier pour trouver le travail qui leur est refusé chez eux: rendra la prospérité à nos industries qui se débattent actuellement dans une si profonde détresse,... encouragera et développera un commerce intercolonial important; et préparant (comme il importe qu'elle le fasse) la conclusion d'un accord de réciprocité de tarifs avec nos voisins, autant du moins que les intérêts si variés du Canada peuvent le demander, sera d'un grand secours pour permettre à ce pays d'obtenir, éventuellement, la réciprocité du commerce. »

M. Joseph Pope, secrétaire de Sir John Macdonald, a exposé, dans les mémoires [1] qu'il a écrits sur le premier ministre, les arguments qui servaient de base à la Politique nationale. D'après Sir John.

1. *Memoirs of Sir John Macdonald*, by J. Pope. 2 vol., London. 1894.

le principe du libre-échange est exact, indiscutablement, en tant que proposition abstraite; mais sa mise en pratique ne donne de bons résultats que dans certaines conditions de fait qui, à son avis, n'étaient certainement pas réalisées au Canada; or, l'homme d'État est tenu de raisonner sur des faits, il ne doit pas agir d'après des théories. L'Angleterre, ajoutait Sir John, dont l'exemple est sans cesse mis en avant, a ouvert tout grands ses ports au commerce du monde; pourtant les autres nations lui ont fermé leurs marchés. S'il en eût été autrement, si les prévisions de Bright et de Cobden s'étaient réalisées, il ne s'ensuivrait pas, d'ailleurs, qu'une politique bonne pour un pays isolé, d'étendue restreinte, tributaire du reste du monde pour ses objets d'alimentation, et dont l'industrie, il ne faut pas l'oublier, a été créée et encouragée par des siècles de protection, doit nécessairement convenir au Dominion avec sa situation géographique et économique différente.

Le Canada, continuait le premier ministre, est un pays jeune et pauvre; il est limitrophe d'une grande nation dont les marchés lui sont rigoureusement interdits. Sous le régime d'un tarif peu élevé, il a été impossible à ses industries de lutter contre les industries américaines qui possèdent la richesse et l'habileté, et qui, comme les industries anglaises, se sont édifiées grâce au protectionnisme; aussi la population ouvrière quitte le Canada pour se rendre là où elle espère trouver du travail.

N'y a-t-il pas de remède pour un tel état de choses? se demandait Sir John. Laissera-t-on le Canada languir à tout jamais sous un régime qui l'épuise graduellement, pour permettre seulement à ses hommes d'État de rester fidèles aux maximes de Cobden, alors qu'aucune de ses prophéties sur les conséquences du libre-échange n'ont été vérifiées par le temps? Agir de la sorte, ce serait rabaisser l'économie politique au niveau d'une superstition, et personnellement, Sir John se refusait à ériger en fétiche la doctrine du libre-échange.

Entrant dans ces vues, le Parlement d'Ottawa adopta la Politique nationale; le droit général d'importation, qui était de 17.5 p. 0/0, fut porté en 1879 à 35 p. 0/0.

Motivé en grande partie par l'attitude d'isolement, et même d'hostilité vis-à-vis de l'étranger, qu'avaient prise les États-Unis, ce régime atteignait aussi bien les autres nations, et, parmi elles, l'Angleterre; dans certains cas, l'importation des sucres par exemple, il la frap-

pait spécialement. Le gouvernement d'Ottawa s'efforça toutefois d'éviter les difficultés qu'aurait pu soulever le ministère anglais des colonies. Dans une dépêche il essaya de démontrer que le tarif avait été rédigé de façon à ménager le plus possible les articles manufacturés anglais, et à frapper surtout les marchandises américaines que le Canada pourrait avec le temps produire lui-même.

En Angleterre l'adoption de la Politique nationale ne souleva pas de protestations. Mais en 1887, le Parlement canadien ayant relevé les droits sur le fer et l'acier, l'industrie métallurgique anglaise fit un vigoureux effort pour amener le Colonial Office à intervenir. Comme en 1859, le gouvernement colonial répondit par un mémoire où il expliquait que l'émotion des industriels anglais provenait d'une méconnaissance de la réalité des faits; il ajoutait que le Canada ne faisait que suivre l'exemple donné par tous les grands États, l'Angleterre en tête, pour aider au développement de leur jeune industrie.

La mise en pratique de la Politique nationale ayant concordé avec la fin d'une période de stagnation commerciale, le gouvernement conservateur put attribuer au nouveau régime fiscal la vive reprise des affaires et particulièrement l'extension de l'industrie canadienne que marquèrent les années suivantes. Aussi aux élections de 1882 les conservateurs conservèrent-ils le pouvoir.

Il en fut de même aux élections de 1887, d'où cependant la majorité de Sir John Macdonald sortit sensiblement réduite. La Politique nationale, en effet, devenait impopulaire : les fermiers d'Ontario et de Québec se plaignaient de la situation de l'agriculture; les immenses étendues du Nord-Ouest demeuraient vides; la classe populaire était mécontente des prix excessifs qu'il fallait payer pour les produits les plus nécessaires; loin de désarmer, les États-Unis accentuaient encore leur hostilité fiscale; le malaise général se traduisait par un accroissement de l'émigration vers les États de la république américaine, émigration dont, en l'absence de tout recensement récent, on ignorait l'étendue. Quand, en 1890, le tarif Mac Kinley fut mis en vigueur, la situation commerciale, déjà grave, devint presque intolérable, notamment pour les fermiers d'Ontario et de Québec. C'est en vue d'y remédier que les deux partis politiques du Canada établirent leur *plate-forme* pour les élections de 1891.

Dès qu'avaient commencé à apparaître les mauvais résultats de la

Politique nationale, l'opposition libérale avait entamé la campagne contre le gouvernement, non pas au nom des principes libre-échangistes (ou, comme on dit là-bas, du tarif pour le revenu seulement), mais avec un programme tout battant neuf connu sous le nom de « réciprocité illimitée » (avec les États-Unis). Présentée à la Chambre des communes d'Ottawa en 1888, et d'ailleurs repoussée, la formule adoptée par le parti libéral vit s'accroître sa popularité dès le début de la discussion du bill Mac Kinley.

Rien de plus contradictoire que les différents articles de ce nouveau *credo*. En proposant une entente commerciale avec les États-Unis, l'opposition prétendait rester fidèle à ses traditions de libéralisme économique; mais son libre-échangisme était seulement un libre-échangisme continental, puisque seuls les produits américains devaient jouir du droit d'entrer en franchise au Canada. Du commerce du Dominion avec les autres pays l'opposition faisait bon marché : c'est ainsi qu'au mois d'octobre 1890, Sir Richard Cartwright, ancien ministre des finances dans le cabinet libéral de 1873, déclarait à la Chambre des communes que le bill Mac Kinley avait privé le Canada de son meilleur débouché; qu'il était simplement ridicule de chercher des débouchés à 3000 lieues de distance; que les États-Unis étaient le marché naturel du Canada, et qu'il devait y attacher plus de prix qu'au commerce avec le reste du monde.

D'autre part, dans son désir de reprendre avec la grande république les relations de réciprocité inaugurées par le traité Elgin, le parti libéral ne reculait pas devant l'application de ce régime aux produits manufacturés américains : c'était d'ailleurs la condition *sine qua non* posée par les États-Unis à la conclusion de tout arrangement nouveau. Mais l'opposition ne voyait pas qu'en faisant cette concession elle allait ameuter contre elle tous les industriels canadiens, et elle se refusait à croire que l'application trop stricte et sans transition de la réciprocité illimitée pût avoir des conséquences désastreuses pour des industries dont beaucoup étaient soutenues artificiellement depuis les premières années de la Politique nationale.

Aux yeux du gouvernement conservateur, le bill Mac Kinley avait été une entreprise directe contre le Canada, une manœuvre pour l'entraîner de force dans l'orbite des États-Unis en l'obligeant à accepter les conditions qu'ils mettaient à une entente commerciale, en le contraignant, pour employer une expression de Sir John Macdonald, à « vendre son drapeau et sa fidélité à sa souveraine ». Et le

cabinet de Sir John, indigné de ces procédés, sentait encore plus vivement la nécessité de prendre des mesures pour améliorer la situation au Canada.

Comme en 1866, la pression tentée par les États-Unis sur le Canada produisit des effets diamétralement opposés à ceux qu'ils s'en promettaient ; elle surexcita le loyalisme canadien et affermit encore le cabinet d'Ottawa dans sa résolution de chercher en dehors de la république américaine des débouchés pour les produits de la colonie.

Ses regards se tournaient vers l'Europe et spécialement vers le Royaume-Uni. Il eût bien volontiers conclu un accord commercial avec ce dernier; mais par quelle voie atteindre ce but? Le principe de la Politique nationale s'opposait en effet à ce qu'aucun avantage gratuit fût accordé à une nation quelconque, fût-ce même l'Angleterre; et d'un autre côté la mère-patrie ne paraissait nullement disposée à abandonner le système libre-échangiste pour adopter avec ses colonies des relations commerciales basées sur un régime différentiel. Sir John Macdonald le savait : « Nous n'avons rien à espérer de Gladstone, écrivait-il en mars 1891 ; nous n'avons donc qu'à surveiller les événements. » Ces événements, c'étaient les élections anglaises qui pouvaient avoir pour résultat le retour aux affaires du parti conservateur, avec lord Salisbury comme premier ministre : « S'il l'emporte écrivait-il encore en avril 1891 en parlant de ce dernier, ce que le Ciel fasse ! une politique impériale pourra être déterminée et mise à exécution. »

Impuissant à conclure des traités avec les États protectionnistes de l'Europe continentale, pressé de faire quelque chose avant la dissolution, qui devenait imminente, du Parlement d'Ottawa, Sir John essaya d'ouvrir aux produits canadiens des débouchés aux Indes occidentales et en Australie, et finalement se trouva amené, autant par la force des choses que sous la pression de l'opposition, à engager des pourparlers avec les États-Unis, non seulement pour la reprise de relations commerciales plus intimes, mais encore pour la solution de diverses questions pendantes entre les deux pays : délimitation de l'Alaska, pêcheries, etc.

L'annonce des intentions du gouvernement était un simple mouvement de tactique et n'avait pour but que d'enlever à l'opposition une de ses armes. Les libéraux ne s'y trompèrent pas. Il était visible, d'ailleurs, que le gouvernement n'avait ni l'espoir ni même l'envie d'arriver à la conclusion d'un traité de commerce. Ainsi il avait

déclaré à plusieurs reprises qu'il n'entendait négocier avec les hommes d'État de Washington que sur les bases de la réciprocité limitée aux produits naturels; or personne n'ignorait que les Américains visaient depuis de longues années à ouvrir à leurs produits manufacturés le marché canadien, et que des pourparlers engagés dans les conditions indiquées par les ministres canadiens étaient condamnés d'avance à un avortement. D'autre part, Sir John Macdonald et ses collègues avaient pris à l'égard des États-Unis un ton agressif que les Américains trouvaient d'autant plus mauvais qu'ils s'étaient crus jusque-là seuls à pouvoir l'adopter.

Sa position devenant difficile, le ministère prononça au commencement de février 1891 la dissolution de la Chambre des communes; le prétexte allégué était le désir du gouvernement de consulter le corps électoral avant d'engager avec les États-Unis des négociations effectives.

La lutte entre les deux partis, qui fut extrêmement ardente, ne tarda pas à se déplacer. Au lieu de discuter la valeur commerciale ou financière du régime de la réciprocité limitée ou de celui de la réciprocité illimitée, le parti libéral, ou plutôt quelques-uns de ses chefs, se laissèrent fréquemment aller, par haine de la politique étroite du gouvernement, à des déclarations auxquelles un loyalisme un peu susceptible pouvait trouver à reprendre. Non seulement M. Mercier, ce chef de l'extrême gauche libérale, mais des hommes plus modérés, comme M. Laurier, Sir R. Cartwright, etc., mettaient à si haut prix l'entente douanière avec les États-Unis que si des négociations eussent réellement été engagées, les Américains n'auraient pas manqué d'augmenter leurs exigences. De plus les *leaders* de l'opposition admettaient sans difficulté que leur politique d'absolue réciprocité entre les États-Unis et le Canada pourrait entraîner la concession aux produits américains d'un traitement de faveur qui serait refusé aux marchandises anglaises. Il faut se hâter d'ajouter que les chefs libéraux repoussaient énergiquement toute idée de séparation de la Grande-Bretagne, toute pensée d'annexion avec les États-Unis, soit directe, soit résultant indirectement d'une alliance commerciale étroite [1].

1. Voir par exemple le manifeste publié par M. Laurier le 12 février 1891. A noter également un discours du même, le 2 mars à Coburg (Ontario); d'après le compte rendu du *Times* (4 mars), M. Laurier déclara que « quoique Français il aimait l'Angleterre autant que quiconque. Il l'aimait parce qu'elle est la mère de la liberté; mais si grand que fût son amour pour l'Angleterre, il aimait le

L'attitude du parti libéral à l'égard des États-Unis fut habilement exploitée par les conservateurs, dont presque toute la campagne consista à dénoncer, de l'Atlantique au Pacifique, les conséquences politiques de l'union commerciale proposée par l'opposition, conséquences que d'ailleurs un parti important d'hommes d'État et de journaux américains considéraient comme inévitables. La découverte, pendant la période électorale, de documents trahissant l'existence de relations politiques entre certains chefs libéraux et divers personnages des États-Unis, porta le scandale à son comble et fournit à Sir John Macdonald, à son second, Sir Charles Tupper, etc., l'occasion de prononcer des discours enflammés où ils sommaient le corps électoral de choisir une fois pour toutes entre l'Angleterre et les États-Unis, ou bien encore montraient le drapeau étoilé flottant à Ottawa à la suite du triomphe des libéraux.

De multiples variations sur ce thème, l'emploi des grands mots : loyalisme, annexion, trahison, etc., eurent le résultat qu'on en pouvait attendre. Le parti conservateur resta au pouvoir (mars 1891).

Il resta au pouvoir; mais malgré l'énorme appui pécuniaire donné au gouvernement par les manufacturiers, très opposés à l'application du programme libéral, malgré les fautes des chefs de l'opposition, malgré le refus de M. Blake, chef du parti libéral, d'accepter la *plate-forme*, de la réciprocité illimité dont il redoutait les conséquences politiques, la majorité ministérielle tomba de 50 membres à 30 environ, en raison surtout de la défection d'une partie des électeurs de Québec et d'Ontario, deux provinces qui étaient cependant les places fortes du protectionnisme. La Politique nationale était donc très compromise.

On prétend qu'au lendemain des élections un professeur éminent, connu pour ses opinions conservatrices, aurait prononcé ce mot qui indiquait nettement au gouvernement sa position et lui traçait la voie à suivre : « La Politique nationale, sous sa forme actuelle, a gagné sa dernière victoire. Un système d'isolement commercial à l'encontre du monde entier ne peut être maintenu... Il faut déve-

Canada davantage, et si jamais il arrivait que leurs intérêts vinssent en conflit, sa sympathie irait d'abord au Canada, son pays natal. Un gouvernement responsable a été donné au Canada pour qu'il pût s'occuper de ses propres affaires, et s'il ne le faisait pas il serait considéré avec dédain. La Grande-Bretagne regarde son intérêt comme chose de première importance, et le Canada doit en faire autant. John Bull serait fier de voir son fils canadien prospérer, fût-ce même aux dépens du vieux gentleman. »

lopper nos relations commerciales avec les États-Unis ou bien avec le reste du monde. »

Sir John Macdonald mourut le 6 juin 1891. Ses successeurs conservateurs n'eurent ni sa valeur, ni surtout son autorité; d'ailleurs chacun d'eux resta si peu de temps à la tête du gouvernement qu'une politique suivie et ferme était bien difficile au cabinet canadien [1].

Après les élections de 1891, un fait vint rendre encore plus précaire la situation du gouvernement. La publication des résultats du recensement de la population causa un immense désappointement au Canada; le nombre des immigrants enregistrés dans les dix années précédentes et l'accroissement normal de la population canadienne avaient fait croire à une augmentation beaucoup plus grande du chiffre de cette population. L'émigration aux États-Unis, soit des Canadiens, soit de ceux qui, venus au Canada pour s'y fixer, désertaient bientôt la colonie, fut la principale cause qu'on mit en avant pour expliquer cet état de choses inattendu, et on en rendit responsable la politique protectionniste du gouvernement.

L'opposition s'empara des résultats du recensement pour réclamer de plus belle l'abaissement des barrières douanières; et, dans les campagnes surtout, elle rencontra l'appui de tous ceux qui pensaient que l'outillage national était suffisamment développé, que la protection accordée à des industries dans l'enfance avait assez duré, et qu'il importait, d'une part, d'attirer les émigrants au Canada en leur assurant du travail et la vie à bon marché; d'autre part, d'arriver une bonne fois à trouver des débouchés aux produits canadiens.

Aussitôt après les élections de 1891 le gouvernement avait bien ouvert avec les États-Unis les négociations annoncées; mais les pourparlers effectifs furent différés pendant des mois par les États-Unis sous des prétextes à peine plausibles. Quand les délégués des deux pays se réunirent, les Américains firent connaître qu'ils ne discuteraient qu'un projet de réciprocité générale (c'est-à-dire comprenant les produits manufacturés comme les produits naturels) avec situation privilégiée même à l'encontre de la Grande-Bretagne. Là-dessus les envoyés canadiens, conformément à leurs instructions et au vote par lequel la Chambre des communes d'Ottawa avait repoussé, dans la session de 1891, la politique de la réciprocité absolue, rompirent les négociations.

1. Sir John Macdonald eut pour successeurs : Sir John Abbott (16 juin 1891); — Sir John Thompson (5 décembre 1892); — Sir Mackenzie Bowell (21 décembre 1894); — Sir Charles Tupper (27 avril 1896).

Cet échec ne surprit personne. Il était si bien prévu que le gouvernement s'était déjà retourné du côté de la Grande-Bretagne; et il en informa la Chambre le jour même où il porta à sa connaissance le résultat négatif des pourparlers entamés à Washington (mars 1892). Le gouvernement, déclara M. Foster, ministre des finances, est heureux que ces négociations aient eu lieu, car le Canada se trouve maintenant en face d'une situation nette; sa meilleure politique est de rechercher les débouchés britanniques; et il conviendrait peut-être d'examiner sérieusement si le moment n'est pas venu pour le Canada de tendre la main à l'Angleterre, à laquelle il a tant d'obligations, et de lui donner un traitement de faveur sur son marché en reconnaissance de l'accueil amical qui lui a toujours été accordé sur les marchés britanniques.

Le gouvernement eût pu atteindre ce but en réduisant les droits de douanes frappant les marchandises spécialement importées d'Angleterre; cette solution eût été conforme aux sentiments de loyalisme étalés à tout propos par les conservateurs, mais elle eût porté une atteinte à la Politique nationale, et on l'écarta. C'est seulement en 1894 que le ministère, sous la pression de l'opinion, présenta un projet de remaniement du tarif qui fut voté. Timide et sans portée, cette réforme ne contenta personne.

Le gouvernement préférait la voie des arrangements commerciaux. Il cherchait notamment à conclure avec l'Angleterre un accord de préférence réciproque, accord qui pourrait être ultérieurement étendu aux colonies britanniques décidées à pratiquer, elles aussi, le *d... des*. En ce qui concerne la Grande-Bretagne, la résolution suivante fut votée par la Chambre des communes d'Ottawa le 25 avril 1892 :

« Que si le Parlement de Grande-Bretagne et d'Irlande admet les produits canadiens sur les marchés du Royaume-Uni à des conditions plus favorables que celles accordées aux produits étrangers, le Parlement du Canada sera prêt à concéder des avantages correspondants en réduisant d'une façon notable les droits qu'il prélève sur les objets manufacturés anglais. »

En fait, la réalisation de ce vœu était subordonnée à deux conditions : 1° l'abandon par la Grande-Bretagne de ses traditions libre-échangistes, au moins dans leur principe; 2° l'abrogation de l'article 15 du traité de commerce conclu le 23 juillet 1862 entre l'Angleterre et la Belgique, et de l'article 7 du traité passé le 30 mai 1865 entre l'Angleterre et le Zollverein allemand. La première de ces dispositions était ainsi conçue :

« Les produits d'origine ou de manufacture belge ne seront pas grevés dans les colonies britanniques d'autres ou de plus forts droits que ceux qui frappent ou frapperont les produits similaires originaires de la Grande-Bretagne. »

L'article 7 du traité anglo-allemand était rédigé en termes analogues. Or il résultait de l'interprétation que le gouvernement impérial lui-même donnait de ces textes que, s'ils autorisaient la Grande-Bretagne à faire des conditions de faveur à ses colonies, et les colonies à se faire des conditions de faveur entre elles, ils faisaient profiter la Belgique et l'Allemagne (et par voie de conséquence tous les pays jouissant de la clause de la nation la plus favorisée) de tous les avantages qui pourraient être concédés par les colonies britanniques au Royaume-Uni. Les colonies autonomes se trouvaient ainsi liées par des traités à la discussion desquels elles n'avaient pas participé. Pour sa part, le Canada, surtout dans les dix dernières années, avait fréquemment soumis au gouvernement impérial ses doléances sur ce point. Les réclamations de l'opinion canadienne devinrent particulièrement vives quand fut discuté au Parlement d'Ottawa le traité conclu en 1893 entre le Dominion et la France, et qu'il fallut, bon gré mal gré, voter l'application aux produits de la Belgique et de l'Allemagne des dispositions du traité franco-canadien.

Mais le cabinet anglais n'était pas disposé à dénoncer, pour donner satisfaction aux colonies autonomes, deux traités dont l'Empire, considéré comme un seul organisme, recueillait d'immenses avantages; et, soutenu par la grande majorité de l'opinion anglaise, il se refusait à porter une atteinte directe au régime libre-échangiste de la Grande-Bretagne. Il ne fut même pas ébranlé dans sa résolution par les ordres du jour votés par la conférence intercoloniale réunie à Ottawa en juin 1894 [1], qui adopta une résolution reproduisant la motion passée en avril 1892 à la Chambre des communes canadienne, en y ajoutant la menace d'une alliance intercoloniale faite sans l'Angleterre et contre elle, si le gouvernement de la Reine se refusait plus longtemps à entrer dans la voie « du commerce de préférence ».

En résumé, les cabinets conservateurs issus de la Chambre nommée en 1891 ne réussirent ni à augmenter le marché intérieur du Canada, ni à lui assurer à l'extérieur des débouchés permanents et étendus. On ne peut guère mettre à leur actif que le traité franco-

1. Voy. O. Festy : l'Impérialisme britannique et la Conférence d'Ottawa, *Annales de l'École libre des Sciences politiques*, 15 mai 1895.

canadien, — arrangement qui n'a d'ailleurs qu'une portée restreinte, — et leurs efforts pour accroître le commerce du Canada, soit en subventionnant des lignes maritimes, soit en faisant mieux connaître les produits canadiens dans certains pays : Extrême-Orient, Australie, etc.

L'existence du ministère était donc très compromise quand un fait particulier vint précipiter la crise : le gouvernement fédéral intervint au Manitoba dans un conflit qui s'était élevé à propos des écoles entre catholiques et protestants, et il se montra impuissant à le terminer heureusement. Cette nouvelle difficulté le décida à hâter la dissolution de la Chambre des communes. Elle eut lieu le 24 avril 1896.

II

La dissolution trouva le parti libéral prêt à entamer la lutte dans de bonnes conditions. D'abord il bénéficiait de l'impopularité croissante du régime auquel ses adversaires liaient leur destin politique; puis il se présentait avec un programme purgé des exagérations, peut-être dangereuses, qui, aux élections de 1891, avaient si bien fait le jeu des conservateurs. Le parti libéral, réuni au mois de juin 1893, avait en effet décidé, conformément au conseil donné par M. Blake au moment où il avait quitté la politique canadienne, de revenir à l'ancien programme du « tarif pour le revenu seulement »; M. Laurier, chef du parti depuis 1891, avait indiqué nettement que son idéal était le régime fiscal anglais; il avait fait remarquer, il est vrai, que la situation du Canada en rendait la réalisation immédiate impossible. En définitive, la Convention libérale avait adopté comme *plate-forme* les deux points suivants : 1° réduction du tarif de façon à ne lui demander que des ressources budgétaires, c'est-à-dire à lui enlever tout caractère protecteur; 2° réciprocité commerciale avec les États-Unis pour les produits naturels et pour *un certain nombre d'objets manufacturés soigneusement déterminés*; par conséquent abandon de la politique de la réciprocité illimitée.

C'est avec ce programme, auquel il avait ajouté la non-intervention du gouvernement fédéral dans les affaires du Manitoba, que l'opposition fit la campagne électorale. Quant aux conservateurs, ils continuaient à soutenir la Politique nationale et le principe d'arrangement avec la Grande-Bretagne et les colonies sur le pied d'une préférence réciproque. Ils soutenaient en outre les droits des

catholiques dans la question des écoles du Manitoba; et, de ce chef, ils reçurent un immense appui du clergé catholique, qui alla jusqu'à menacer des peines spirituelles les électeurs qui voteraient pour les candidats libéraux. Sur ce dernier point les déclarations de M. Laurier et des libéraux catholiques furent aussi fermes que précises : tout en se reconnaissant fils respectueux de l'Église, ils se refusaient à accepter, en matière politique, la direction des prélats et des prêtres.

Malgré la pression faite par les évêques au profit du parti gouvernemental, celui-ci fut battu (juin 1896), résultat dû pour une bonne part à la province française et catholique de Québec, dont plus de la moitié des députés conservateurs ne furent pas réélus. En même temps que le gouvernement et le clergé catholique, les représentants des intérêts industriels essuyaient une défaite.

M. Laurier reçut mission de former un cabinet; il réussit à constituer un ministère très fort et à y faire entrer cinq anciens premiers ministres des gouvernements provinciaux. Il arrivait aux affaires avec la réputation d'un homme politique éloquent et habile; avec l'appui des Canadiens français, fiers de voir pour la première fois un des leurs occuper la première place dans l'administration de la colonie; avec la sympathie, aussi, des Canadiens de race anglo-saxonne, en raison de sa culture et de ses habitudes d'esprit anglaises. Enfin il disposait à la Chambre des communes d'une majorité de 40 voix environ.

En prenant le pouvoir, les libéraux ne prétendaient pas établir d'un seul coup le libre-échange à la manière anglaise. Ils comprenaient très bien (et leurs déclarations sur ce point avaient été nombreuses durant la période électorale) qu'on ne pouvait sans péril supprimer du jour au lendemain l'appui que l'État donnait depuis dix-huit ans à l'industrie canadienne; en outre, les droits réciproques des provinces et de la confédération sont tels qu'il eût été impossible au gouvernement d'Ottawa de trouver de but en blanc les ressources nécessaires pour combler le déficit causé par la suppression du tarif protecteur. Aussi, avant de proposer des modifications au régime douanier, le gouvernement fit-il procéder près des commerçants, industriels, etc., de toutes les parties du Dominion, à une enquête qui dura plusieurs mois.

Cette enquête était terminée depuis quelques semaines déjà quand, à Washington, la Chambre des représentants adopta le bill Dingley (mars 1897). Ce bill avait un caractère ultra-protectionniste tel que le gouvernement canadien, pourtant favorable à une entente

commerciale, ne pouvait guère conserver d'espoir en la conclusion d'un accord prochain. Les nouvelles preuves d'hostilité commerciale que venaient de donner les Américains eurent une fois de plus l'effet contraire à celui qu'ils en prévoyaient. Ils ne tardèrent pas à s'en apercevoir [1].

Le 23 avril, en effet, M. Fielding, ministre des finances du Dominion, présentait à la Chambre des communes un projet de tarif dont voici l'analyse.

Après avoir fait la critique de la Politique nationale et rappelé les bases du programme libéral, M. Fielding examina les rapports du Canada avec les États-Unis. La grande république américaine, déclarait-il, a bien montré, en votant le bill Dingley, qu'elle n'est pas disposée à entretenir des relations de bon voisinage avec le Canada. Elle a le droit de ne tenir compte que de ses intérêts. Le Canada, de son côté, a le droit de n'envisager que les intérêts canadiens. C'est pourquoi le gouvernement d'Ottawa a été amené à créer deux tarifs, l'un pour les pays qui sont disposés à traiter avec le Canada, l'autre pour ceux qui se refuseront à faire des concessions suffisantes. Ce dernier, le tarif général, c'est le tarif actuel, modifié en ce qui concerne certains droits excessifs et iniques, et débarrassé en grande partie des droits spécifiques. Quant au traitement de faveur, il consistera en une réduction de droits, sur le tarif général, d'un huitième jusqu'au 30 juin 1898, et d'un quart après cette date; certains produits, tels que les boissons alcooliques, le sucre, le tabac, etc., sont exceptés de cette réduction. Le déficit qui résultera de l'application de ces dispositions sera couvert au moyen d'une augmentation de droits sur différents objets de luxe. Le

1. Le 24 mars 1897, le journal (anglais) le *Globe*, organe des leaders libéraux, s'exprimait ainsi : « Nous commençons à être singulièrement fatigués d'offrir la réciprocité et de recevoir en échange des bills Dingley, des lois sur le travail étranger et des propositions d'abolir les privilèges d'entrepôt. Nous en arrivons à cette conclusion qu'un des meilleurs arguments, pour la réciprocité, que nous puissions présenter à la nation de l'autre côté de la frontière, c'est de lui montrer que nous pouvons nous passer de la réciprocité. Si les Américains n'ont pas besoin de nos produits, consommons-les nous-mêmes, ou trouvons d'autres clients. S'ils ferment la porte au nez des travailleurs canadiens, faisons de notre mieux pour leur trouver de l'emploi chez nous. Si ce n'est pas un acte non amical (*unfriendly*) de conserver les industries américaines pour les travailleurs américains, eh bien, ce n'est pas un acte non amical de veiller à ce que les travailleurs canadiens jouissent d'une préférence analogue dans leur propre pays. Nous signalons cette modification du sentiment libéral à l'attention de ceux qui supposent qu'on peut forcer la main à ce pays en lui refusant des privilèges commerciaux. »

bénéfice du tarif minimum sera accordé de plein droit à tout pays dont le tarif ne frappe pas les produits canadiens de droits plus forts que ceux qui sont prélevés par la douane canadienne sur les produits de ce pays.

A l'heure actuelle, continuait M. Fielding, un pays paraît seul remplir ces conditions; c'est la Grande-Bretagne; elle va donc jouir d'un traitement de faveur, et ce sera la juste compensation de la conduite généreuse qu'elle a eue à l'égard du Canada et dont elle ne s'est jamais départie. « La Grande-Bretagne, s'écriait M. Fielding, nous a donné la liberté de frapper ses marchandises alors qu'elle admettait les nôtres en franchise, et nous les avons frappées de droits énormes. Pourquoi attendre que l'Angleterre fasse davantage? Quelqu'un, en cette matière, doit faire les premiers pas : nous proposons que le Canada donne l'exemple... Demain matin, d'un océan à l'autre océan, tous les bureaux de douanes appliqueront le tarif de faveur aux produits de la mère-patrie ! »

La péroraison de ce discours fut accueillie par d'enthousiastes applaudissements. Un député libéral ayant entonné le *God save the Queen*, les 200 membres et les 2000 spectateurs des galeries mêlèrent leurs voix à la sienne.

L'importance de ces déclarations leur voulut un immense retentissement. Le cabinet canadien venait, en effet, d'affirmer avec éclat qu'entre les États-Unis et la Grande-Bretagne son choix était fait définitivement; il signifiait à la république américaine que le Canada ne se considérait nullement comme dans sa dépendance économique, et que, lassé par trente années d'efforts infructueux pour arriver à une entente, il se retournait entièrement vers la Grande-Bretagne. D'un autre côté, par la part éventuelle réservée dans ses faveurs douanières aux puissances étrangères qui voudraient se les assurer, par les tendances libre-échangistes qui s'y manifestaient, le discours de M. Fielding portait un nouveau coup au projet d'union douanière que M. Chamberlain avait lancé l'année précédente, et qui, à l'époque, avait rencontré près de la quasi-unanimité des hommes d'État coloniaux un si piteux échec.

L'opposition conservatrice prit fort mal ces déclarations du gouvernement. Elle prétendait à un monopole plus ou moins absolu des sentiments loyalistes; en second lieu, l'établissement d'un tarif de faveur au profit de la mère-patrie était un des plus anciens articles de son programme; sans ces deux spécialités il lui devenait impossible de lutter contre la concurrence de la maison d'en face. Aussi

s'employa-t-elle activement pour empêcher le succès de ses adversaires.

Elle trouva d'ailleurs une excellente base d'attaque dans les dispositions (déjà citées) des traités de 1862 et de 1865 passés par la Grande-Bretagne avec la Belgique et le Zollverein allemand. Aussi, à peine M. Fielding avait-il terminé l'exposé de son projet que déjà le leader de l'opposition, Sir Charles Tupper (prédécesseur immédiat de M. Laurier), se levait pour lui demander si, et par quels moyens, le gouvernement comptait se soustraire à l'application des clauses de ces deux actes, d'après lesquelles une colonie ne pouvait faire à la Grande-Bretagne des avantages commerciaux sans les concéder également à la Belgique, à l'Allemagne et autres pays jouissant de la clause de la nation la plus favorisée.

Une fois revenue de sa stupeur, l'opposition ne borna pas là ses attaques; elle s'en prit à toutes les clauses du bill et s'efforça de n'en rien laisser debout. Mais son argument favori fut toujours celui qu'elle avait emprunté aux traités de 1862 et de 1865; et il faut convenir que les droits de la Belgique et de l'Allemagne n'eurent pas de meilleurs avocats que Sir Charles Tupper, M. Foster et leurs amis.

L'interprétation que donnait l'opposition aux deux clauses dont il s'agissait était d'ailleurs d'accord avec celle plusieurs fois fournie par le gouvernement impérial. Le cabinet d'Ottawa essaya, pourtant, à grand renfort d'arguments spécieux, de faire prévaloir une version plus conforme à ses désirs. Il prétendit que les traités de 1862 et de 1865 ne s'appliquaient pas au Canada : 1° parce qu'ils n'avaient pas été sanctionnés par le parlement canadien, et que, dès lors, ils ne pouvaient affecter le Canada sans violer une des maximes fondamentales du droit public britannique; 2° parce que le tarif minimum était acquis de plein droit à tout pays assurant aux marchandises canadiennes un certain traitement. Il n'y avait donc pas, légalement parlant, traitement de faveur au profit de la Grande-Bretagne; il se trouvait seulement que la Grande-Bretagne était le seul pays à remplir les conditions requises. Ces conditions, les gouvernements de Bruxelles et de Berlin n'avaient qu'à les concéder, et ils obtiendraient aussitôt le bénéfice du tarif minimum pour les produits belges et allemands.

Ces deux arguments ne valaient guère mieux l'un que l'autre. Le Canada n'ayant pas d'existence propre au point de vue international, les gouvernement belge et allemand avaient pu, en 1862 et 1865, accepter la signature des ministres de la Reine sans s'occuper

de savoir s'ils avaient accompli au préalable toutes les formalités exigées par la constitution anglaise. Quant au second raisonnement, il ne tendait à rien moins qu'à supposer inscrite dans les deux clauses une condition qui ne s'y trouvait pas.

Les gouvernements belge et allemand n'avaient du reste pas tardé à protester officiellement contre l'interprétation un peu fantaisiste donnée aux traités par le cabinet d'Ottawa; et le ministère anglais avait saisi de l'affaire les conseillers juridiques de la Reine.

M. Laurier et ses collègues ne pouvaient se faire d'illusions sur le sens dans lequel serait tranché ce point de droit. Dans une séance de la Chambre des communes on demanda au premier ministre ce qu'il ferait si la décision du gouvernement impérial était contraire à la thèse des ministres canadiens. Il répondit que si la Grande-Bretagne, en tant que puissance suzeraine, déclarait que le traitement de faveur qui lui avait été accordé devait être étendu à la Belgique et à l'Allemagne, le gouvernement se conformerait à cette manière de voir, mais qu'alors « il ferait appel au gouvernement et à la nation britannique pour obtenir l'abrogation de ces clauses des traités belge et allemand qui étaient au détriment des colonies et n'auraient jamais dû y être insérées ».

On peut affirmer sans témérité qu'au fond le gouvernement canadien n'avait en vue qu'un objet : mettre les ministres anglais en face du problème, et les obliger à choisir entre la dénonciation des deux traités et le refus d'avantages dont l'importance matérielle et morale était considérable pour la Grande-Bretagne et l'Empire tout entier.

Durant les premières semaines du séjour qu'il fit à ce moment en Angleterre pour assister au jubilé de la Reine, M. Laurier parla dans plusieurs de ses discours de la situation que le cabinet de lord Salisbury allait avoir à résoudre. « Laissez-moi vous le dire, déclarait-il à Liverpool (12 juin 1897), les Canadiens veulent donner ce traitement de faveur à la Grande-Bretagne ; ils ne veulent pas, pour le moment, l'étendre à d'autres pays. Nous prétendons que les traités qu'on nous oppose ne peuvent faire obstacle à notre politique; nous prétendons qu'ils ne sont pas applicables; et, cette position, nous avons l'intention de la discuter avec les autorités impériales. Mais il peut se faire, après tout, que notre thèse soit repoussée; il peut se faire, après tout, qu'on nous oppose ce qu'on nous a opposé dans le passé. Si les traités s'appliquent, je n'ai qu'une chose à dire, c'est que l'état de choses actuel devra être remanié en entier. Si les

traités s'appliquent, un nouveau problème se posera; et ce problème quel sera-t-il? Ce problème sera celui-ci : *ou bien le Canada devra reculer, ou bien l'Angleterre devra avancer.* »

Quelques jours plus tard la Chambre des communes d'Ottawa votait définitivement le projet de tarif présenté par le gouvernement.

M. Laurier était arrivé en Angleterre précédé d'une grande réputation, à la fois comme homme et comme politique. Très éloquent, avec un souci de la forme et des qualités de finesse rares chez les purs Anglo-Saxons, avec, en outre, à certains moments, une émotion contenue singulièrement communicative, celui qu'on appelait de l'autre côté de l'Atlantique « Laurier à la langue d'argent » (*silver tongued Laurier*) captiva les auditoires anglais auxquels il lui fut donné de parler; et ses succès personnels éclipsèrent sans contredit ceux de tous les *Premiers* venus des différents points du globe pour participer aux cérémonies du jubilé.

Comme chef du gouvernement canadien, M. Laurier provoqua un vif mouvement de curiosité. Les conditions dans lesquelles ce Canadien français et catholique était arrivé au pouvoir en eussent été une explication suffisante, si même la façon dont le cabinet qu'il dirigeait avait préparé et fait voter le célèbre tarif n'avait pas touché le cœur des citoyens de la mère-patrie. A l'occasion de son jubilé, la reine Victoria nommait M. Laurier membre du Conseil privé et le faisait grand'croix de l'ordre de Saint-Michel et Saint-George.

Les discours que prononça le premier ministre (devenu Sir Wilfrid Laurier) pendant les quelques semaines qu'il passa en Angleterre méritent une attention spéciale en raison de l'importance de la majorité dont il disposait à Ottawa et de sa popularité personnelle dans tout le Canada. On peut considérer qu'à ce moment du jubilé surtout il exprima exactement les sentiments de l'opinion canadienne.

L'idée première de la presque totalité des discours de Sir Wilfrid, le thème favori de ses improvisations, c'est cette parole de Rudyard Kipling que le premier ministre se plaisait à répéter en l'appliquant à la Puissance du Canada : *Daughter am I in my mother's house, but mistress in my own* (Fille je suis dans la maison de ma mère, mais maîtresse dans ma propre maison). « Ces mots, ajoutait un jour Sir Wilfrid, traduisent absolument le sentiment qui prédomine au Canada; et peut-être en cette matière pourrais-je aussi parler pour mes frères des autres colonies. Le sentiment qui domine aujourd'hui dans toutes les colonies, c'est la fierté de l'autonomie locale, la

fierté de l'indépendance législative unie à la fierté du lien britannique et de l'unité impériale. »

Loyalisme et indépendance! Et indépendance parce que le Canada est *une nation!* Telles sont les idées que tour à tour reprend le premier ministre du Dominion pour les développer. Aux yeux de Sir W. Laurier, aux yeux du Canada, l'autorité en tant qu'autorité n'a rien d'auguste; l'autorité, pour être acceptable, ne doit pas être basée sur la force; c'est pourquoi l'autorité de la Reine est facilement supportée. « L'autorité de la Reine ne s'appuie sur aucune force militaire; mais l'autorité de la Reine s'appuie dans le pays aujourd'hui unifié qui s'étend du Pacifique à l'Atlantique sur l'allégeance librement consentie et joyeuse de cinq millions d'hommes, qui, quoique encore appelés colons, se proclament une nation. Ces mots : une colonie, une nation! jamais auparavant dans l'histoire du monde, ces deux mots ne furent associés; jamais auparavant ils ne furent appliqués à la même communauté, impliquant, comme maintenant, à la fois l'indépendance et le pouvoir d'une nation suzeraine. » Aussi cette dernière, quand elle envoie un représentant dans sa colonie, n'est-ce pas « pour prescrire et pour commander, mais pour aider et conseiller ».

« Aujourd'hui le Canada est une nation, répétait encore Sir W. Laurier à Paris le 2 août 1897. Oui, je le répète avec quelque orgueil, le Canada est une nation, bien qu'il ne soit encore que colonie. Mais si le Canada est colonie, c'est parce que nous avons la conviction profonde que l'indépendance ne nous donnerait pas plus de liberté réelle que celle dont nous jouissons. Le lien qui nous attache à la Grande-Bretagne n'est pas un lien imposé par la force; c'est un lien maintenu par l'affection et la gratitude, par la gratitude dis-je, pour la grande nation qui non seulement protège notre liberté, mais protège nos intérêts. »

Les cérémonies et les banquets du jubilé furent coupés, pour les ministres coloniaux, par les séances de la conférence à laquelle M. Chamberlain les avait conviés. Rien ne pouvait leur être plus doux que de quitter par instants les sommets d'un loyalisme idyllique pour étudier les moyens de donner à la Reine une preuve matérielle de leur commun attachement.

Ils n'avaient que l'embarras du choix. M. Chamberlain, en effet, dans son discours d'ouverture, soumit à leur appréciation les objets les plus variés, depuis les questions affectant l'existence même de

l'Empire, jusqu'à la participation à l'exposition de 1900, jusqu'au règlement des jours de départ des malles australiennes.

La première place dans le discours de M. Chamberlain fut tenue par le problème de la fédération. Il proposait, pour ne blesser aucune opinion, qu'on en abordât l'étude, soit par le côté politique et constitutionnel, soit par le côté militaire et naval, soit par le côté commercial; peu lui importait, pourvu qu'on fît quelque chose. Et pour atteindre son but, il se faisait insinuant et souple, il se dépouillait de son arrogance habituelle, indice certain de la force des colonies réunies en faisceau! Et, au lieu du ton cassant ordinaire au ministre des colonies, les *Premiers* entendirent ces paroles pleines de déférence : « Nous sommes tout prêts à prendre en considération de la façon la plus amicale et la plus favorable toutes les observations qui pourraient nous être faites par les représentants des colonies autonomes sur les relations présentes ou futures entre les diverses parties de l'Empire; et, à ce point de vue, nous désirons plutôt connaître vos vues que vous imposer les nôtres. » Et plus loin, parlant des projets d'entente commerciale entre la Grande-Bretagne et ses colonies, M. Chamberlain déclarait de même : « C'est un point sur lequel, pour le moment, plutôt que de présenter des propositions personnelles, je désirerais entendre l'opinion des personnes présentes. »

On ne connaît les débats de la conférence que par un court résumé officiel [1] : il n'est donc pas possible d'affirmer qu'au cours des séances M. Chamberlain et M. Goschen, premier lord de l'Amirauté, aient dû entendre, comme on l'a prétendu, de dures vérités de la part de leurs collègues des colonies. Ce qui est certain, c'est que la conférence ne réalisa aucune des espérances de son initiateur. A la proposition de M. Chamberlain de constituer un grand conseil de l'Empire où les colonies enverraient des plénipotentiaires, il fut répondu par le vote de la motion suivante : « Les premiers ministres ici rassemblés sont d'avis que les relations politiques actuelles entre le Royaume-Uni et les colonies autonomes sont, d'une façon générale, satisfaisantes dans le présent état de choses. » M. Goschen ne fut pas plus heureux avec les projets de défense impériale dont il fit l'exposé; il ne put obtenir des colonies aucun engagement nouveau; en ce qui concerne le Canada, Sir Wilfrid Laurier, dès son arrivée en Angleterre, n'avait pas caché qu'il ne voyait pas la néces-

1. *Proceedings of a Conference between the Secretary of State for the Colonies and the Premiers of the Self-Governing Colonies*, etc. 1897, C. 8596.

sité de l'engager dans la voie des dépenses navales ou militaires. Au point de vue d'une entente commerciale, même résultat; les colonies n'accordent rien. Bien mieux, elles signifient au gouvernement de la Reine leurs exigences; et la première résolution votée fut la suivante : « Les premiers ministres des colonies autonomes recommandent à l'unanimité et énergiquement la dénonciation, à la première occasion favorable, de tous les traités qui gênent actuellement les relations commerciales entre la Grande-Bretagne et ses colonies. »

Impuissant à faire accepter ses vues par les ministres coloniaux, le gouvernement de la Reine n'avait plus qu'à accepter les leurs, et à donner au problème soulevé par le Canada la solution réclamée par l'ensemble des colonies autonomes. Le ministère anglais se résigna donc à faire cette dénonciation des traités de 1862 et de 1865 tant de fois traitée de folie dans les discussions parlementaires et dans la presse du Royaume-Uni. Lord Salisbury ne prit même pas le temps d'attendre l'interprétation, demandée aux légistes de la couronne, des deux clauses incriminées; et le 28 juillet 1897 il écrivait aux représentants de la Reine à Bruxelles et à Berlin pour les inviter à dénoncer les traités belge et allemand. Après avoir rappelé le texte des deux articles qui avaient motivé la décision du gouvernement britannique, le premier ministre continuait : « Des stipulations de cette nature sont tout à fait anormales dans les traités de commerce. Aucune mention n'existe, dans les archives de ce département (le Foreign Office), des circonstances dans lesquelles ces articles furent adoptés ou des raisons qui amenèrent le gouvernement de Sa Majesté, à cette époque, à contracter un engagement d'une telle nature; et il est vraisemblable que l'insertion de ces mots fut le résultat d'un oubli ou d'une erreur dans l'appréciation des conséquences exactes qu'ils devaient entraîner. » Il en résulte, ajoutait lord Salisbury, que, toutes les colonies britanniques étant visées dans ces deux instruments, certaines d'entre elles « se trouvent engagées par traité dans une politique coloniale qui n'est pas conforme aux vues des ministres coloniaux responsables, ni de nature à satisfaire les populations ».

La décision prise par le gouvernement impérial impliquait naturellement le rejet de l'interprétation donnée par Sir Wilfrid Laurier et ses collègues aux deux clauses des traités belge et allemand. Comme les effets des deux traités ne devaient prendre fin qu'un an après la dénonciation, le ministère canadien se trouva obligé d'octroyer à la Belgique, à l'Allemagne et aux pays jouissant du traitement de la nation la plus favorisée [1] le régime de faveur déjà

accordé à la Grande-Bretagne. Le 1er août 1898 le Canada recouvrait son entière liberté et réservait les avantages du tarif minimum (25 p. 0/0 de réduction depuis le 1er juillet) à la Grande-Bretagne, l'Inde, la Nouvelle-Galles du Sud et quelques autres colonies anglaises[1].

La dénonciation des traités de 1862 et de 1865 est, sans contredit, un des faits les plus saillants de l'histoire coloniale de l'Angleterre. Pous la première fois la coalition des gouvernements coloniaux force la main à la mère-patrie, l'oblige à une démarche décisive, contraire certainement à ses intérêts particuliers. Ce n'est rien moins qu'un déplacement dans l'axe de gouvernement de l'Empire. Et ce déplacement s'est produit grâce à l'initiative prise en matière fiscale par le gouvernement libéral canadien, grâce aussi au ton respectueux mais ferme adopté par Sir Wilfrid Laurier dans ses relations avec les hommes d'État anglais comme chef incontesté de ses collègues coloniaux.

Précisément à l'époque où le cabinet libéral remportait ce succès, la découverte des mines d'or du Klondike (juillet 1897) contribuait encore à attirer sur le Canada l'attention du monde entier.

Le rôle important que le Canada depuis 1896 semble devoir jouer dans la direction de la politique impériale a été mis une seconde fois en pleine lumière à l'occasion des pourparlers qui ont été engagés l'année dernière entre ses représentants et ceux des États-Unis. La guerre hispano-américaine avait amené, comme on sait, un rapprochement entre les deux grandes nations anglo-saxonnes, et les bonnes intentions réciproques devaient se manifester par le règlement, dans une conférence, de toutes les difficultés pendantes entre le Canada et les États-Unis. Le 23 août 1898 une commission mixte se réunit pour discuter les clauses de ce qu'on appelait déjà le traité de Québec. Les délégués des deux pays ont discuté à Québec, puis à Washington; ils ont multiplié les ajournements; ils ont abordé successivement la question de la réciprocité commerciale, celle des frontières de l'Alaska et bien d'autres encore; ils n'ont pu arriver à aucun résultat; et les pourparlers directs de gouvernement à gouvernement, auxquels un moment on a eu recours, n'ont pas abouti davantage. Sans attendre même la rupture officielle des négociations, les États-Unis et le Canada ont repris, sous les yeux de l'Angleterre attristée, leur attitude d'hostilité réciproque; et ces deux voisins, qui ne peuvent se souffrir, ont recommencé de plus belle à échanger de mauvais procédés par-dessus le mur mitoyen.

1. Les États-Unis ne sont pas du nombre.

L'échec d'une tentative d'entente entre le Canada et les États-Unis est chose si fréquente qu'il n'y aurait pas lieu d'insister sur l'insuccès des pourparlers de 1898-99 si la situation du Canada à la conférence ne méritait pas d'arrêter l'attention. Il s'y est présenté en pays libre, enfin, de la dépendance économique et de l'espèce de sujétion morale dans laquelle il se trouvait avant 1896 à l'égard de la république américaine; il n'a pas dissimulé la fierté que lui avait causée la dénonciation par l'Angleterre des traités de 1862 et de 1865; il a discuté avec les États-Unis sur le pied d'égalité, parce que, dans l'administration des affaires britanniques, il a quitté le rang d'employé pour celui d'associé de l'Angleterre.

L'Angleterre, qui le considère bien comme tel, a mis à sa disposition, dès l'ouverture de la conférence de Québec, toutes les forces morales et matérielles dont peut disposer l'Empire, en même temps qu'elle lui laissait carte blanche, ou à peu près, pour conduire les négociations. Il y a là un fait capital sur lequel on ne saurait trop insister : les questions qui font l'objet de la conférence sont d'ordre impérial autant que colonial; les relations de la Grande-Bretagne et des États-Unis doivent évidemment être affectées par le succès ou l'échec des pourparlers engagés; et cependant l'Angleterre s'efface devant le Canada; elle n'a qu'un représentant à la conférence alors qu'il en a quatre; ce sont ces derniers qui discutent avec les envoyés américains, et le délégué impérial se contente d'approuver, il semble n'assister aux débats qu'*honoris causa*. « Le Canada prend la direction de ses affaires, écrivait M. Hector Fabre, commissaire général du Canada à Paris, au moment où s'ouvrait la conférence de Québec, non seulement vis-à-vis de l'Angleterre, mais encore de l'étranger, à l'extérieur comme à l'intérieur. Cette indépendance virtuelle est reconnue à Londres, et, ce qu'il y a de plus significatif encore, à Washington. Les questions pendantes entre les deux pays sont certainement impériales autant que canadiennes, et c'est la métropole qui s'efface et laisse à la colonie le soin de les régler. »

Voilà donc une colonie de 5 millions d'habitants qui renferme des richesses de tout ordre en quantité pour ainsi dire illimitée; qui, depuis deux ans surtout, possède une situation commerciale et financière extrêmement brillante; qui non seulement jouit d'une indépendance absolue au point de vue fiscal, mais encore est capable d'imposer la dénonciation de traités qui la gênent; qui prend en main des négociations diplomatiques sur des questions

dont une bonne part sont de nature impériale; qui, en résumé, peut, sans crainte de caresser une chimère, s'attendre à jouer, avant longtemps sans doute, son rôle propre dans l'histoire du monde. Ce present, cet avenir ne sont-ils pas effrayants, en un certain sens, quand on envisage la stabilité future de l'Empire britannique?

Il ne manque pas, en Angleterre, de professionnels de l'impérialisme, — et parmi ceux-là précisément, qui affichent une foi aveugle dans le loyalisme colonial — pour demander que les liens qui rattachent la Grande-Bretagne à ses colonies soient d'urgence resserrés, et présenter à ce sujet des projets aussi variés qu'inutiles. A ces fabricants de constitutions sur le papier, voici ce que dit Sir Wilfrid Laurier [1] : « Il n'est pas dans le génie de la race britannique, il n'est pas dans les traditions de l'histoire d'Angleterre d'écrire des constitutions et d'inventer des théories; mais c'est le génie de l'histoire d'Angleterre et c'est le génie de la race britannique d'avancer lentement, de ne jamais bouleverser l'ordre de choses existant que lorsque l'ordre de choses existant est devenu pénible, intolérable, bref un légitime sujet de plaintes, et de n'avancer que jusqu'au point où l'exigent les circonstances du moment. Aujourd'hui il existe aux colonies des aspirations vers une union plus étroite, vers un élargissement des droits conférés au citoyen britannique; mais il n'y a aucun sujet de plaintes. Nous sommes satisfaits de notre sort. »

Le 19 juillet 1897, à un banquet que lui offrait la Chambre de commerce anglaise de Paris, Sir Wilfrid reprenait la même idée en la développant. « A l'heure présente, nos relations avec la mère-patrie nous conviennent absolument. Nous sommes satisfaits de notre lot. Nous sommes de fait une nation et virtuellement indépendants. Il est manifeste cependant que ces relations ne sauraient permanemment rester ce qu'elles sont. Un jour viendra, dans un avenir plus ou moins rapproché, où par le seul fait de notre développement comme peuple et de notre accroissement numérique, le lien colonial, si ténu, si léger qu'il soit, deviendra lourd par cela seul qu'il ne répondra plus à nos aspirations nationales. Quand cet état de choses arrivera, il est évident que le lien colonial deviendra plus complet et plus intime, ou qu'il se rompra tout à fait. »

On peut être assuré que le Canada saura, au moment venu, accepter avec toutes ses conséquences l'une ou l'autre de ces alternatives.

O. Festy.

1. A Liverpool, 12 juin 1897.

LES ORIGINES

DU SYSTÈME ADMINISTRATIF FRANÇAIS

(*Suite et fin* [1].)

V

Tandis que Richelieu et Louis XIV soutiraient en quelque sorte aux magistrats l'administration dans les provinces pour la confier à des agents actifs et dévoués à leur politique, toujours sous leur autorité et à leur discrétion, une transformation analogue s'accomplissait au centre du gouvernement. Là aussi les fonctions publiques appartenaient à des personnages indépendants, inamovibles, parmi lesquels plusieurs remontaient au temps de la monarchie féodale et « dont la juridiction et les attributions politiques et administratives, subsistant encore au XVIIe siècle, demeuraient comme leur domaine personnel et leur état particulier [2] ». Il fallait que la royauté se débarrassât d'eux, si elle voulait s'assurer la liberté nécessaire pour l'accomplissement des grands desseins qu'elle méditait. Elle s'y prit de diverses manières. Tantôt elle abolit la charge; plus souvent, d'après un procédé que nous connaissons, elle la restreignit au point d'en faire un simple titre honorifique; d'autre fois elle enleva à la charge la juridiction qui en faisait partie, — disons, pour parler plus exactement, les tribunaux qui rendaient la justice au nom du grand officier, ou bien ne laissa subsister entre eux qu'un lien purement fictif. Et ces tribunaux, une fois émancipés d'une tutelle qui avait d'abord constitué une propriété, elle s'appliqua à les diminuer à leur tour, à les définir de manière qu'ils ne pussent à l'avenir entraver l'action administrative, rompre la hiérarchie et la subordination aux ordres émanés du Roi.

1. Voir *Annales des sciences politiques* de juillet 1899, p. 421.
2. Alf. Maury, *De l'admin. franç. avant 1789.*

Les destinées de la Connétablie, de l'Amirauté, de la Chancellerie nous offriront des exemples de ces façons de procéder.

Ce fut longtemps un très grand personnage que le Connétable de France! Il se démettait rarement de ses fonctions, dont il tirait autant de profits que d'honneurs. « Robert de Fiennes remettant son bâton de connétable parce que son extrême vieillesse ne lui permettait plus d'aller à l'armée était une exception. Il fallait des circonstances bien extraordinaires et que le Connétable fût devenu bien impuissant pour qu'on le dépossédât de sa charge : ce fut le cas d'Olivier de Clisson. Voulait-on se défaire d'un Connétable trop redoutable ou d'une fidélité douteuse, on ne voyait d'autre moyen que de lui faire son procès, de lui trancher au besoin la tête, ce qui arriva pour Raoul de Brienne, comte d'Eu, et pour Louis de Luxembourg, comte de Saint-Pol[1]. » Au commencement du règne de Louis XIII, le Connétable n'avait pas encore cessé d'être une puissance. Les troupes obéissaient à ses ordres, et au pouvoir de commandement il joignait une juridiction fondée sur la qualité des personnes, *propter personam*, ou la nature de l'affaire, *propter materiam*, embrassant les procès civils et criminels des gens de guerre, ainsi que le service des armées[2]. Cette juridiction était trop étendue pour que le Connétable l'exerçât en personne; il l'exerçait par un délégué. Les maréchaux de France, qui partageaient avec lui le commandement des troupes, devaient l'assister aussi dans sa fonction de juge; mais, comme lui, ils se faisaient représenter au tribunal de la Connétablie. — La dignité de la Connétablie aurait dû s'éteindre avec Albert de Luynes, l'ancien maître de la volière du roi, devenu le chef de l'armée en 1621, mais la raison politique la fit donner au maréchal de Lesdiguières, qu'à ce prix on détacha du parti protestant. La suppression n'en fut prononcée qu'à la mort de ce dernier, c'est-à-dire en 1627; elle s'opéra au profit des secrétaires d'État. A ce moment les affaires de la guerre, qui ne constituaient un ministère distinct que depuis les règlements du 1er janvier 1589 et du 11 mars 1626, se trouvaient dans les mains de Richelieu. — Quant au tribunal de la Connétablie, il survécut à la charge de connétable, mais il perdit de plus en plus de son importance; sa succession fut partagée : la juridiction militaire échut aux conseils de guerre, créés en 1665, et aux intendants; les contestations relatives aux fourni-

1. *Eod. loc.*
2. R. Dareste, *Justice admin.*, p. 52.

tures et aux services de la guerre, en général, passèrent à la cour des Aides d'abord, puis au Conseil d'État[1].

Après la disparition du Connétable, il restait encore quelques hauts fonctionnaires militaires, jouissant d'énormes prérogatives, investis d'une autorité presque indépendante, à laquelle leur naissance et leur position personnelle ajoutaient encore. Nous voulons parler des *Colonels généraux*. Ils ne pouvaient échapper à la réforme de l'armée accomplie sous Louis XIV. On commença par la charge de Colonel général de l'infanterie, qu'on supprima au début même du règne, en ne donnant pas de successeur au duc d'Epernon. A l'égard des autres grandes charges, on prit des mesures moins radicales; on les laissa subsister, mais on parvint par d'habiles et persévérantes usurpations à les déposséder de leurs droits essentiels, et à concentrer le pouvoir militaire dans les mains du Roi. Ce fut l'œuvre propre de Louvois.

Le Grand Amiral, commandant des nefs et galères navales, surintendant des armements maritimes, était comme le Connétable des armées de mer, et, de même que l'autre, il unissait aux droits et privilèges qu'il tenait de sa qualité de chef militaire, une vaste juridiction, à la fois civile et pénale, comprenant les prises, le commerce de mer, le cabotage et la pêche. Sa dignité, pour lui aussi, était une propriété plutôt qu'un office. Il n'exerçait pas personnellement tous ses droits dans les ports; il les déléguait à des lieutenants, qui régissaient la marine sous sa surveillance. Si grande qu'elle fût, son autorité n'égala jamais en étendue celle du Connétable. Elle était limitée, dans quelques provinces, par l'autorité du gouverneur; en Provence au XVIe siècle, par celle du général des galères, qui avait l'absolu commandement des navires envoyés dans les mers du Levant pour réprimer la piraterie. En 1540 le Roi profita de la condamnation de l'amiral Chabot pour reprendre la nomination des officiers de mer et la direction suprême des forces navales. Enfin la charge même fut supprimée en 1627, en même temps que la charge de Connétable[2]. En réalité elle ne fit que changer de nom. On l'ap-

1. *Eod. loc.* Toutefois le siège de la Connétablie, institué à Paris, se maintint, mais réduit aux proportions d'un tribunal de police. La plus importante de ses attributions consistait à juger les plaintes formées contre les gendarmes pour violences commises dans l'exercice de leurs fonctions.

2. V. Alf. Maury, *loc. cit.* Les tribunaux d'amirauté subsistèrent après la suppression de la dignité d'amiral. On en créa même de nouveaux dans les provinces qui, ne relevant pas de ce grand officier, n'en possédaient pas. Les membres qui les composaient, étaient depuis longtemps devenus, en fait, des juges royaux et prenaient place dans la hiérarchie judiciaire du royaume.

pela à dater de cette époque, *Surintendance générale de la navigation et du commerce de France*, nom qu'avait imaginé Richelieu afin de pouvoir lui-même, nonobstant sa robe, gouverner la marine. Il s'attribua, en effet, la fonction sous ce nouveau titre, et il la garda jusqu'à sa mort. Ses successeurs furent le duc de Vendôme, puis le fils de ce dernier, le duc de Beaufort. Après Beaufort, Louis XIV, par lettres patentes, fit revivre la dignité de Grand Amiral au profit d'un enfant, le duc de Vermandois, mais en prenant soin de la déposséder de tout pouvoir réel, en la réduisant presque exclusivement à des avantages pécuniaires, à des distinctions honorifiques.

A côté de ces grands officiers d'antique origine figuraient d'autres officiers de date plus récente, qui, sans avoir peut-être une autorité aussi considérable, pouvaient, comme eux, se croire propriétaires de leurs fonctions, parce qu'ils les recevaient d'ordinaire pour la vie et qu'ils ne relevaient que de la couronne.

Parmi ceux-ci, apparaît, en première ligne, à l'époque de Henri II, le *Surintendant des finances*. Nous avons dit plus haut quelle était l'organisation centrale des finances sous ce règne : quatre intendants, sortes de directeurs chargés de centraliser les opérations locales; à côté d'eux, un trésorier de l'épargne, gardien du Trésor, où aboutissent toutes les sources de recettes, avec un contrôleur pour surveiller sa gestion; au-dessus, le Surintendant, qui était beaucoup plus qu'un ministre des finances. Sans doute, il n'avait ni la garde ni le maniement des deniers; mais tout le service de la trésorerie dépendait de lui; aucun mouvement de fonds ne se faisait sans sa permission. Il établissait le budget chaque année; l'ordonnancement des dépenses rentrait exclusivement dans ses attributions; c'était lui qui donnait les ordres nécessaires pour les faire payer et qui les assignait sur l'une des branches du revenu; car dans l'ancienne monarchie, on n'ouvrait pas, comme aujourd'hui, pour les diverses dépenses à faire, des crédits indépendants du montant des recettes, mais on affectait à chaque espèce de dépense un produit déterminé de l'impôt ou du domaine. Le Surintendant ne rendait compte de sa gestion à autre qu'au Roi, et les chambres des comptes, dans leurs vérifications annuelles, n'avaient à constater que l'accord de la dépense acquittée par le comptable avec le chiffre

Leur compétence alla se restreignant à son tour. Elle fut réglée en dernier lieu par la grande ordonnance de 1681. Antérieurement, vers le milieu du XVII[e] siècle, on leur avait enlevé une matière importante, les prises maritimes, pour les attribuer à un conseil des prises et au Conseil d'État.

de l'ordonnance. — Un tel pouvoir était un véritable blanc-seing donné par le Roi à son ministre. « Exposé à bien des tentations dans le dédale d'un système de comptabilité imparfait, entouré d'agents malhonnêtes, il ne fallait pas moins que la destinée d'un Jean de Montaigu, d'un Pierre des Essarts, d'un Jacques de Samblançay pour le retenir dans les bornes d'une administration intègre et ménagère. Encore l'exemple était-il souvent sans effet, comme le prouve assez la conduite de Fouquet[1]. » Éclairé par les malversations de son Surintendant, Louis XIV abolit la charge par le règlement du 15 septembre 1661, et il prit lui-même la direction de cette importante partie de l'administration publique, en se faisant assister d'un conseil, le Conseil royal des finances, que créait le même règlement. C'est dans ce conseil que s'expédièrent depuis lors toutes les affaires financières. L'état des recettes et des dépenses publiques y était arrêté; le Roi y signait toutes les ordonnances de finances; l'un de ses membres remplissait les fonctions de rapporteur et était chargé de l'exécution des mesures prises; c'était Colbert. Après n'avoir porté au début que le titre modeste d'Intendant des finances, Colbert y substitua à partir de 1666 celui de *Contrôleur général*, qui continua à désigner jusqu'en 1889 le fonctionnaire préposé à la haute direction des recettes et des dépenses de l'État.

Seul entre les anciens grands officiers de la couronne, le Chancelier reste debout à travers les transformations qui se succèdent dans le cours du XVIIe siècle, — mais combien diminué d'importance, combien effacé, si on le compare seulement à ce qu'il était au siècle précédent! Son action reste circonscrite aux domaines de la justice, de la police et de la librairie. Il a même cessé d'être l'intermédiaire officiel entre le Gouvernement et les corps de magistrature. Les communications entre ceux-ci et le Roi se font maintenant par l'intermédiaire des secrétaires d'État. Quelquefois la dignité de chancelier est jointe à l'une des charges de secrétaire d'État, et alors elle devient l'accessoire d'un département ministériel. Cependant le Chancelier continue à présider tous les conseils du Roi en l'absence du monarque; d'autre part, il est toujours nommé à vie, suivant la vieille règle suivie pour tous les grands officiers. Sa fonction est donc inamovible. Cette inamovibilité assurait au Chancelier une liberté qui pouvait devenir gênante à un prince tel que Louis XIV et entraver ses projets. Aussi en 1672, à la mort de Séguier, Colbert pro-

1. Alf. Maury, *loc. cit.*

posa-t-il de supprimer purement et simplement la dignité. Mais Louis XIV n'osa pas aller jusque-là; il déclara seulement qu'à l'avenir il tiendrait lui-même les sceaux, ce qui signifiait qu'il les confierait à qui bon lui semblerait. Lorsque les sceaux étaient retirés au Chancelier, l'office se trouvait en quelque sorte coupé en deux : le Chancelier conservait le titre, et la fonction passait au *Garde des sceaux* spécialement désigné par le Roi. Le fait se produisit plus d'une fois, — notamment en 1718 sous la Régence. Le Chancelier dépossédé était d'Aguesseau.

Le terrain se trouve à présent déblayé; les grands services publics ne dépendent plus de ces grands dignitaires qui les recevaient naguère en viager. La direction en est remise à des fonctionnaires amovibles, exécuteurs fidèles des volontés du Roi, instruments de son Conseil, dans lequel ils exercent d'ailleurs une influence de plus en plus considérable, — aux *secrétaires d'État*.

VI

Les secrétaires d'État, « ces monstres qui devoraient la noblesse », comme les appelle Saint-Simon, avaient des origines fort modestes. Au XIIIe siècle, c'étaient des *clercs-notaires*, simples expéditionnaires dans les bureaux de la chancellerie [1]. Avec le temps ils acquirent une certaine initiative, un certain droit de rédaction. Quelques-uns d'entre eux, plus capables ou plus habiles, fixèrent l'attention du souverain; on leur réserva le travail des questions importantes, tandis que leurs collègues restèrent de simples copistes. Une distinction se fit alors entre les *clercs du secret* et les clercs-notaires. A une époque où les questions d'argent primaient toutes les autres dans l'administration royale, des commissions spéciales réservèrent exclusivement aux premiers le droit de *signer en finances*; ils reçurent en même temps le titre de *secrétaires* avec des gages distincts de ceux qu'ils touchaient à la Chancellerie. Les avantages attachés à ces fonctions les firent rechercher par les ambitieux; la faveur multiplia les commissions, dont le nombre n'était pas limité, et en disposa plus d'une fois au profit de gens qui n'avaient pas la qualité

1. Sur cet historique v. *Les Secrétaires d'État* de M. de Luçay, où l'on trouve tous les détails dont on a besoin.

de notaire. Le règlement de 1413 mit fin à cet abus, qui menaçait d'ôter aux expéditions de finances leur caractère d'authenticité. Il fallut désormais être notaire pour obtenir un poste de secrétaire des finances, et cette condition se maintint même après que l'institution eut achevé son évolution. Elle devint tellement stricte que, près de deux siècles et demi plus tard, en 1643, nous voyons un arrêt du Conseil, rendu à la requête de la compagnie des secrétaires-notaires du Roi [1], enjoindre au sieur de Chavigny, secrétaire d'État, de se pourvoir d'une charge de notaire dans le délai d'un mois.

En recevant le privilège de signer en finances, les clercs du secret conservèrent d'ailleurs la faculté d'expédier les autres affaires d'importance, mais avec cette différence que pour celles-ci ils n'avaient pas de droit exclusif et que tout dépendait du choix du souverain. Le progrès qu'il leur restait à faire, c'était donc que le privilège dont ils jouissaient dans l'une des branches des services publics, s'étendît à toutes et qu'ils fussent les seuls agents officiels des volontés royales. Le crédit dont jouit Florimond Robertet, secrétaire des finances pendant trois règnes consécutifs, les talents et les services rendus par lui, notamment sous Charles VIII, qu'il suivit en Italie et dont il fut le représentant dans d'importantes négociations, les aidèrent à franchir ce dernier pas. Robertet communiqua en quelque sorte à la charge qu'il occupait son importance personnelle. A sa mort ses collègues héritèrent de son autorité; ils intervinrent comme lui dans les plus grandes affaires et leurs noms figurèrent dans des traités. Le règlement du 1er août 1547 ne fit que régulariser une situation que leur avait acquise celui qu'on a justement appelé « le père des secrétaires d'État ». Ce règlement limita à *quatre* le nombre des secrétaires des finances et les chargea tout seuls d'expédier « les affaires d'État, dépêches et réponses », chacun en un certain nombre de provinces et de pays étrangers dont le texte donnait l'énumération [2]. — Il augmenta leurs gages, portés de 1623 livres tournois à 3000. — Enfin il leur conféra le titre de *secrétaires des commandements et finances*.

Ainsi la dénomination des anciens clercs du secret changeait avec la situation qu'ils occupaient auprès du Roi, de façon à se trouver exactement en rapport avec elle. En 1559, au traité de Cateau-

1. Le titre de secrétaires, d'abord particulier aux clercs du secret, devint titre commun à tous les notaires du Roi.

2. Ces quatre secrétaires furent maitres Guillaume Bochetel, Cosme Clausse, Ch. de l'Aubespine et Jean du Thiers.

Cambrésis, ils s'arrogèrent eux-mêmes une nouvelle qualité qui, elle, fut définitive et qu'ils ont même léguée aux ministres des gouvernements modernes; — voici dans quelle circonstance. Au moment où il s'agissait d'inscrire les titres des divers comparants au traité, les envoyés du roi d'Espagne s'étant donné celui de secrétaire d'État, Cl. de l'Aubespine, secrétaire des finances, qui représentait la France avec le Connétable de Montmorency et d'autres grands personnages, et qui n'entendait pas faire moins bonne figure que les plénipotentiaires espagnols, prit sur le champ cette qualité pour lui-même. — Bien qu'ils n'eussent pas signé à l'acte diplomatique, ses trois collègues s'empressèrent de suivre son exemple. Le titre leur resta; il passa aux successeurs. Depuis lors, les secrétaires des finances ne furent plus appelés que *secrétaires d'État*, sinon dans les actes officiels, du moins habituellement et dans l'usage.

Les secrétaires d'État seraient redevables à Cl. de l'Aubespine non-seulement d'un titre, mais encore d'un accroissement de pouvoir, s'il faut en croire Saint-Simon, l'un de ses descendants. Jusqu'à lui les rois apposaient toujours eux-mêmes leurs signatures sur les expéditions et les secrétaires ne faisaient qu'ajouter leurs contre-seings. Cl. de l'Aubespine aurait le premier signé pour le monarque et mit ainsi les secrétaires d'État hors de page. Quelle qu'en soit l'origine, cette pratique, d'abord chose rare, devint plus fréquente, puis ordinaire sous Charles IX, qui, plaignant le temps que les signatures à donner prenaient à ses plaisirs, se déchargea de ce soin sur Villeroy. Puisqu'il s'en remettait à son ministre pour faire des expéditions qu'il ne lisait jamais, pourquoi, disait-il, ne s'en remettrait-il pas à lui pour les signer? « Ensuite de quoi tous les autres secrétaires d'État firent de même, et s'est toujours fait depuis, les rois y ayant trouvé un grand soulagement et n'étant arrivé aucun mal [1] ».

A la fin du XVI[e] siècle, les secrétaires d'État ont déjà des bureaux. Le règlement de 1588 en fixe le personnel : « un commis et six clercs pour leur aider aux expéditions de leurs charges. C'est là l'origine de tous les services intérieurs des ministères [2] ». Seulement comme le commis et les six clercs se sont multipliés!

Un autre règlement de Henri III, fait en 1589, nous révèle un progrès notable dans l'organisation centrale des services. Jusque-là les affaires se répartissaient entre les secrétaires d'État, non d'après

1. Mémoires de Fontenay-Mareuil, cités par M. de Luçay, *loc. cit.*
2. De Luçay, *loc. cit.*

leur nature, mais, d'après les pays et puissances qu'elles concernaient, ce qui s'explique aisément, les secrétaires d'État n'ayant été à l'origine que des agents de transmission. Le partage à faire entre eux ne pouvait être qu'un partage de territoires, comme celui que nous avons constaté dans le règlement de 1547. Les secrétaires d'État avaient, chacun dans la circonscription qui lui était assignée, l'expédition de toutes les affaires, quel qu'en fût l'objet. Mais, aussitôt que leur influence sur la marche du gouvernement s'établit, dès qu'ils commencent à en prendre l'initiative et la direction, la concentration des affaires de même nature sous la même main, le classement des services tend à s'opérer. Ce règlement de 1589 constitue deux ministères, au sens moderne du mot, — les deux premiers, qui ne cesseront jamais d'exister, — *le ministère des relations extérieures, celui de la guerre* [1] (et de la maison du Roi, scindé plus tard en deux départements). Pour les autres services; on continue à les répartir par provinces entre les quatre secrétaires d'État. Mais une fois commencé le mouvement ne s'arrête plus; le classement des affaires d'après leur nature se poursuit, — sans jamais s'achever toutefois. Il n'arrivera pas à être complet. Jusqu'à la veille de la Révolution, il y aura un partage des provinces pour les affaires non attribuées à des ministères spéciaux.

Les secrétaires transmettaient les décisions royales; c'était leur mission propre. Mais où se prenait la décision? Toujours ou presque toujours au Conseil du Roi, centre unique d'où partait l'impulsion (ainsi que nous le verrons plus loin) — où résidait le pouvoir. — Quel était le rôle des secrétaires des finances, devenus plus tard des secrétaires d'État, aux assemblées de ce conseil? Y siégeaient-ils, et à quel titre? Ils y entrèrent de très bonne heure, mais la place qu'ils y occupent à la fin diffère singulièrement de celle qu'il y occupaient à l'origine. Ici encore les changements qui se produisent successivement dans le rôle qu'ils jouent et dans le titre qu'ils portent, permettent de suivre les progrès de leur fortune. D'abord ils assistent aux séances à côté des autres secrétaires-notaires du Roi et sans se distinguer d'eux, c'est-à-dire modestement en qualité de greffiers, tenant note des résolutions prises, qu'ils auront ensuite à rédiger et à expédier. Dans le règlement de 1547 ils sont déjà

1. En ce qui concerne la guerre, il n'y a encore, à vrai dire, qu'un commencement de ministère; l'attribution faite au secrétaire d'État ne porte que sur « *les états de la guerre* ». La plus grande partie de l'administration militaire appartient toujours au Connétable, qui ne disparaîtra qu'en 1627; *vide suprà*.

qualifiés de *conseillers*. Cependant ils n'ont encore que le droit de séance; le droit de conclure leur est refusé, et par là ils diffèrent des autres conseillers. Mais la différence ne tarde pas à s'effacer. Nous touchons enfin au moment où les secrétaires d'État deviennent l'âme des conseils du Roi, le ressort de son gouvernement.

Voici quelle était l'organisation du ministère, en 1661, au moment où Louis XIV prit la direction des affaires. Nous trouvons six ministres, le *Chancelier* et le *Surintendant des finances*, puis *quatre secrétaires d'État*. Sur les attributions des premiers, qu'il nous suffise de renvoyer à ce que nous avons dit précédemment. Les secrétaires d'État sont alors Loménie de Brienne, de la Vrillière, du Plessis-Guénégaud et Le Tellier. Au premier les *affaires étrangères* et la *marine du Ponant*; — au second la *religion dite réformée*; — au troisième la *maison du Roi et le clergé*; au quatrième enfin la *guerre*, le *taillon*, l'*artillerie avec la marine du Levant*. Comme on le voit, la marine ne forme pas un département unique : elle se partage entre deux ministres. — Pour ce qui regarde la police et l'ordre public, les fortifications et d'une manière générale les services qui ne font pas encore l'objet d'un classement, les généralités continuent à être distribuées entre tous les secrétaires d'État. Pour ces services ils correspondent chacun avec les fonctionnaires des généralités qui lui sont dévolues, — gouverneurs, intendants, bureaux de finances. « En outre, trois mois de l'année, chaque secrétaire d'État doit expédier les lettres relatives aux dons, gratifications, pensions, archevêchés, évêchés et bénéfices ecclésiastiques accordés par le Roi. A cet effet le secrétaire de service se trouve tous les matins au lever de Sa Majesté pour prendre ses ordres[1] ». En dehors des départements que nous venons d'énumérer, plusieurs branches de l'administration publique sont dirigées avec une indépendance presque complète, par de hauts fonctionnaires spéciaux, tels que le grand maitre et surintendant général des *postes et relais de France* et le *surintendant général des bâtiments du roi*. N'oublions pas, dans l'armée, les colonels généraux qui disparaîtront ou perdront leur autorité au cours du règne qui commence[2].

La formation du pouvoir ministériel, devenu prépondérant sous Louis XIV, fut une révolution administrative. Par le choix exclusif

1. De Luçay, *loc. cit.*, p. 49.

2. *Vide supra* Les ponts et chaussées, antérieurement confiés à un grand voyer, dépendaient des autorités provinciales et locales (trésoriers de France et intendants). Le département de l'instruction publique n'existait pas. L'enseignement

des hommes appelés par ce prince à remplir les fonctions de secrétaire d'État, elle fut en même temps une révolution politique. C'est une forme de la lutte engagée depuis Richelieu contre les grands; elle consomme la ruine de l'aristocratie, privée d'influence, écartée du gouvernement, humiliée sous l'autorité de ces *gens de rien*, auxquels elle doit donner le titre de *monseigneur*, tandis qu'eux-mêmes écrivent simplement *monsieur* à un duc et prince, obligé de recourir à leur crédit et de solliciter leurs faveurs. On ne saurait se tromper sur la pensée politique qui inspirait Louis XIV, lorsqu'il appelait au pouvoir le fils d'un marchand de Reims, car il a pris soin de nous l'expliquer lui-même dans ses *Mémoires* : « Il n'était pas de mon intérêt de prendre pour ministres des hommes de qualité éminente. Il fallait avant toute chose faire connaître au public, par le rang même où je les prenais, que mon dessein n'était pas de partager mon autorité avec eux. Il m'importait qu'ils ne connussent pas eux-mêmes de plus secrètes espérances que celles qu'il me plairait de leur donner, ce qui est difficile aux gens d'une grande naissance. » — Cela explique la réaction qui se fit à la mort de Louis XIV contre les secrétaires d'État. On n'abolit pas l'institution, mais on s'appliqua à détruire leur pouvoir. L'édit du 15 septembre 1715 créa pour la préparation des affaires six conseils particuliers : les ministres en étaient exclus, « l'ombre de ce qu'ils ne faisaient que cesser d'être, pouvant les y rendre dangereux ». Au-dessus, un conseil de régence, qui arrêterait définitivement les questions préparées dans les conseils particuliers : les ministres y assisteraient, mais sans voix même consultative, comme des greffiers, pour tenir registre des décisions. En dehors de cette fonction modeste, la correspondance administrative étant dévolue en grande partie aux présidents et secrétaires des conseils, les attributions ministérielles se trouvèrent réduites à la signature des expéditions qui exigeaient la formule *en commandement*, aux lettres, provisions, dons et gratifications [1]. Mais le système gouvernemental imaginé par Richelieu et Louis XIV avait jeté de trop profondes racines, il répondait trop bien d'ailleurs aux nécessités pratiques de l'administration, pour que cette sorte de coup d'État pût avoir des suites

secondaire était donné, sous le contrôle des parlements, par les universités qui s'administraient elles-mêmes et par les congrégations religieuses. L'enseignement primaire appartenait exclusivement au clergé, tenu de pourvoir seul à ses besoins. (De Luçay, *loc. cit.*, p. 51 et 52.)

1. De Luçay, *loc. cit.*

durables. Le régime qui en sortit était condamné d'avance. Les rivalités et les conflits de toute sorte, qui surgirent entre les Conseils et les secrétaires d'État, non résignés à leur déchéance, entre les Conseils eux-mêmes, entre les membres d'un même Conseil, enfin entre la noblesse et la robe, précipitèrent sa chute. En 1718 les Conseils tombent et le pouvoir ministériel se reconstitue. Les secrétaires d'État rentrent en possession de leurs anciennes attributions. Nous voyons même le mouvement antérieur, qui se faisait depuis 1589 vers la réunion des affaires de même espèce sous une même direction, vers la spécialité des services, reprendre aussitôt. Ainsi, tandis que, sous le règne précédent, les secrétaires d'État expédiaient encore, chacun à tour de rôle, les dons, brevets et bénéfices accordés par le Roi, un seul d'entre eux est chargé désormais du détail de la feuille des bénéfices. Depuis l'édit de 1715, le contrôle général n'existe plus : on l'a démembré. En 1720 la nomination de Law comme Contrôleur général complète le retour à l'ancienne organisation. Cependant l'institution d'un *premier* ministre va ouvrir pour les secrétaires d'État une période d'effacement dans l'ordre politique. C'est l'époque de Dubois, du duc de Bourbon, de Fleury. Mais le pouvoir des secrétaires d'État ne subit qu'une éclipse. En 1745 leur triomphe sera complet et définitif. A la mort du cardinal, Louis XV avait déclaré qu'il n'avait besoin de mettre personne entre eux et lui et qu'il était bien aise de replacer les choses en l'état où elles étaient au temps de son aïeul. Mais l'indolence du monarque ne lui permit pas de se tenir longtemps parole à lui-même. Il

1. A la mort de Louis XV le ministère était ainsi constitué : le *Chancelier garde des sceaux*, de Maupeou ; — le *Contrôleur général*, l'abbé Terray, à qui étaient attribués, outre les affaires propres à son département, les bâtiments, jardins, arts, académies, manufactures royales, ce que nous appellerions aujourd'hui le *ministère des beaux-arts, le service des ponts et chaussées et celui du commerce intérieur et extérieur par terre*, dont il déléguait l'administration à des intendants ; — le duc d'Aiguillon, secrétaire d'État des *affaires étrangères*, département auquel il joignait depuis quelque temps celui de la *guerre* ; — le duc de La Vrillière, autre secrétaire d'État : son département comprenait la *maison du Roi*, à laquelle se rattachait *la surintendance générale des courriers, postes et relais de France* ; *le clergé* avec les économats et l'expédition de la feuille des bénéfices, *les affaires générales de la Religion réformée* ; — le secrétaire d'État Bertin, qui avait des attributions très diverses, détachées du ministère des finances, de la surintendance des postes et de la maison du Roi, comme les *haras et les écoles vétérinaires, l'agriculture, les mines, les voitures publiques par terre et par eau*, les petites postes, les dépôts et collections des chartes, archives... : — le secrétaire d'État *de la marine, des colonies et du commerce extérieur et maritime*, Bourgeois de Boynes.

Il restait en dehors un certain nombre d'affaires non classées et communes : c'étaient notamment *les placets, les lettres de cachet, tout ce qui se rapportait à l'administration intérieure, l'enseignement*.

persista du moins dans la résolution de n'avoir plus de principal ministre. Il s'ensuivit qu'affranchis de tout contrôle, de tout modérateur, les secrétaires d'État devinrent, chacun en son département, plus puissants qu'ils ne l'avaient jamais été, les seuls maîtres de l'administration, en même temps qu'ils prirent à la politique générale une part prépondérante, — des *rois subalternes*, comme les appelait déjà Frédéric II, en 1743.

VII

Il faut revenir sur nos pas.

A la mort de Mazarin, nous le savons, il n'existait plus de grands dignitaires se distribuant comme des biens propres les diverses parties de l'administration et de la justice. A leur place on voyait à la tête de l'administration des fonctionnaires d'un ordre moins élevé, agents directs du monarque et responsables devant lui. Ils recueillaient les décisions royales, les transmettaient et veillaient à leur exécution. Voilà le premier fait que nous avons constaté. Voici le second. Pendant très longtemps les attributions des secrétaires d'État avaient été, si l'on peut dire, *territoriales*. Ils se partageaient les provinces, et chacun d'eux avait mission d'expédier toutes les affaires qui intéressaient sa circonscription. Plus tard on tendit à donner une autre base à la division du travail entre les ministres : les affaires furent réparties suivant leur objet. On acheva de constituer les services en préposant une autorité unique à chaque groupe d'intérêts; chaque ministre devint le chef d'un ou de plusieurs services publics.

Il avait fallu faire quelque chose de plus pour compléter l'œuvre; il avait fallu mettre dans l'administration l'unité qui y manquait totalement. Pour cela il était nécessaire que les résolutions à prendre fussent discutées, arrêtées sous les yeux de la Royauté par des hommes investis de sa confiance, que les chefs des grandes branches de l'administration fussent, dans une certaine mesure, solidaires les uns des autres et concourussent à une même fin ; qu'au-dessus de tant de corps et agents en présence et souvent un conflit, en juridiction supérieure, résumant les différentes formes de la Royauté, s'imposât à tous [1]. »

1. Alf. Maury, *loc. cit.*

C'est à cela que servait le Conseil du Roi; nous venons d'indiquer son rôle : il mettait l'*unité* dans le gouvernement de l'État.

Les ministres, on le sait déjà, quelle que fût leur autorité, ne tranchaient rien : l'*arrêté ministériel* n'existait pas. La décision appartenait toujours au Roi, qui la prenait en son Conseil; — sauf pour quelques matières. Le Roi n'administrait pas uniquement en Conseil d'État. « Certains actes de l'autorité royale, ceux de la juridiction gracieuse, étaient rendus sous la forme de lettres patentes, c'est-à-dire signées par un secrétaire d'État et scellées en présence du Chancelier ou du Garde des sceaux assisté de deux maîtres des requêtes..... Parmi les actes qui se délivraient à la chancellerie, on peut citer les lettres d'anoblissement, de légitimation, de naturalité, de réhabilitation... les provisions d'offices vénaux [1] », et d'autres encore. En dehors des exceptions prévues et déterminées par les règlements, on peut supposer que la pratique en admettait d'autres, basées le plus souvent sur le peu d'intérêt que présentaient les affaires. Par la force des choses le nombre des questions ainsi soustraites à l'examen du Conseil du Roi, dut augmenter à mesure que, d'une part, augmentait l'affluence des affaires à la décision du Gouvernement et que, d'autre part, s'affermissait le pouvoir ministériel. Il y avait donc autrefois, comme aujourd'hui, à distinguer deux catégories parmi les actes *administratifs* émanés du chef de l'État : actes rendus sur rapport d'un ministre et actes rendus en Conseil, la seconde catégorie incomparablement plus nombreuse et plus importante que la première. Dans la plupart des cas, le pouvoir royal, sous ses formes diverses, s'exerçait au sein du Conseil du Roi. C'était la grande officine où s'élaboraient les actes législatifs, gouvernementaux, administratifs, — ordonnances, édits, déclarations... : le Conseil d'État était un *corps législatif*; mesures de haute police, instructions aux agents diplomatiques, déclarations de guerre, traités de paix ou d'alliance... : le Conseil d'État était un *conseil de gouvernement*; marchés de travaux, baux et aliénations de biens domaniaux, ferme des impôts, liquidation des dépenses publiques, règlements pour les provinces ou les villes, lettres aux gouverneurs ou aux intendants, autorisations données aux corps et communautés, concessions de privilèges... : le Conseil du Roi était un *conseil de haute administration*. Il était le *mens agitat molem*; de lui venait

1. R. Dareste, *Justice admin.*, t. I, p. 80, 1re édition.

le mouvement qui se communiquait à toute chose, et tout finissait par aboutir à lui. C'était devant lui qu'on portait les réclamations que soulevaient les actes de l'autorité publique, les litiges qui touchaient par quelque côté à l'ordre établi, à la police du royaume, aux intérêts de l'État. Nous avons vu qu'à deux reprises la Royauté avait essayé d'enlever un Conseil d'État ses attributions judiciaires et de le renfermer exclusivement dans son rôle de Conseil de gouvernement et d'administration; — une première fois, à la fin du XIV[e] siècle, en formant trois sections distinctes au sein de l'ancienne cour plénière; une seconde, à la fin du XV[e], en créant le Grand Conseil; comment et pourquoi cette double tentative était restée sans résultat; comment et pourquoi le Conseil d'État n'avait cessé d'être une juridiction en principe universelle, fondée à évoquer devant elle toute cause, même les particulières, et, de fait, trop souvent, s'en saisissant malgré les édits qui interdisaient l'évocation des causes entre particuliers, — toutes les fois que la nature du procès ou les qualité des plaideurs lui semblaient justifier cette mesure. En vain les Parlements avaient-ils fait entendre à ce sujet des plaintes et des protestations : le droit du monarque était incontestable; il cessa d'être contesté après un arrêt du conseil en date du 8 février 1661, l'un des premiers actes par lesquels Louis XIV, devenu majeur, affirma son autorité absolue : « Le Roi ordonne à toutes les compagnies souveraines.... de déférer aux arrêts de son Conseil, leur faisant très expresses inhibitions et défenses de prendre aucune connaissance des affaires et procès dont S. M. aurait retenu et réservé le jugement à soi et à son Conseil, à peine d'encourir son indignation... » Elles se le tinrent pour dit. Mais, si l'on ne s'attache qu'au fait habituel, la juridiction du Conseil d'Etat était limitée, définie quoique très étendue; elle avait ses attributions propres, qu'on pourrait ramener à trois principales. Le Conseil d'État connaissait les affaires où le Roi avait un intérêt : c'était donc une *juridiction contentieuse;* il connaissait des entreprises de la Justice contre l'Administration, il revendiquait pour lui-même ou pour les intendants les affaires portées à tort devant l'autorité judiciaire : il était l'*arbitre absolu des compétences entre celle-ci et les corps ou agents administratifs*; il statuait sur les demandes en cassation contre les arrêts des cours souveraines rendus en violation des lois, sur les règlements de juges à faire entre ces mêmes cours, si souvent en rivalité : c'était *une cour suprême et régulatrice.* En somme il exerçait les attributions que se partagent aujourd'hui

l'Assemblée du contentieux, le Tribunal des conflits et la Cour de cassation [1].

Tous les pouvoirs se réunissaient donc au sein du Conseil du Roi; par là était maintenue l'harmonie entre toutes les forces de l'État. Pourtant nous avons rencontré, au centre de la province, un agent très actif, investi de pouvoirs propres, lui aussi administrateur et juge, — l'intendant. Mais, ne l'oublions pas, les intendants n'étaient qu'une émanation du Conseil du Roi, « un des rouages de sa propre organisation (car presque tous sortaient des rangs de la maîtrise), créés par lui, tenant de lui leurs pouvoirs, rattachés à lui non seulement par une origine et des traditions communes, mais par des liens hiérarchiques. Ils étaient en quelque sorte les délégués permanents du Conseil dans les généralités [2] ».

Quelle était l'organisation de ce grand corps? Il avait subi depuis l'origine des remaniements très fréquents. Sa constitution définitive ne remontait pas au-delà du ministère de Richelieu. Il se présente à nous dans les règlements de 1661 et de 1673 avec la physionomie qu'il garda jusqu'à la fin de l'Ancien Régime.

Le Conseil d'État était un et indivisible, car il ne possédait pas de pouvoir propre; il n'émettait que des avis [3]; les actes sortis de ses délibérations n'étaient pas les siens, mais ceux du Prince, et renfermaient toujours la formule suivante ou une variante de cette formule : « Le Roi en son Conseil, a ordonné et ordonne »,... ou bien : « Casse et annulle... » Il était comme le cerveau d'un vaste organisme dont le Roi était l'âme. Mais pour l'expédition des affaires, le Conseil d'État se divisait en plusieurs sections ou conseils particuliers. C'était d'abord le *Conseil d'État* proprement dit, appelé aussi *conseil du cabinet*, où allaient les questions extérieures, politiques, militaires; puis le *conseil royal des finances*, institué après la disgrâce de Fouquet et la suppression de la Superintendance : là toutes les affaires du Contrôle général, y compris les contestations et les procès, — différends entre le Trésor et les fermiers des impôts sur

1. « Toute décision administrative rendue par le Roi en son Conseil, soit en matière contentieuse, soit en matière non contentieuse ou même réglementaire, s'appelait indistinctement *arrêt du Conseil* », R. Dareste, *loc. cit.*, p. 79.

2. M. Laferrière, *Juridiction admin.*, t. I, p. 130, 1re édit.

3. C'était là du moins le principe constitutionnel. De fait, le Roi imposait rarement sa manière de voir; Louis XIV lui-même, surtout dans les questions contentieuses, où il s'agissait d'un intérêt particulier, se rangeait à celle de la majorité. A cet égard on peut s'en rapporter au témoignage peu suspect de Saint-Simon, qui reconnait que pendant cinquante-trois ans de règne, on citerait cinq ou six occasions où le Grand Roi fit prévaloir son opinion.

l'exécution des baux, contestations relatives au payement des dettes du Roi, appels formés contre les décisions des intendants ou des trésoriers de France sur les matières fiscales et domaniales de leur compétence, en un mot, le contentieux financier [1]. Les questions de finances n'arrivaient pas toutes jusqu'au Conseil royal. Celles de peu d'importance étaient résolues dans deux assemblées moins solennelles, qui s'y rattachaient et qu'on désignait sous les noms de *grande* et de *petite direction*. — Ensuite venaient le *conseil du commerce*, créé en 1664 sur la proposition de Colbert, bientôt supprimé, puis rétabli, finalement, en 1789, réuni au conseil des finances; le *conseil des dépêches*, qui avait la direction et la juridiction pour tout ce qui regardait la police et l'administration intérieure du royaume; enfin le *conseil privé* ou *des parties*, qui connaissait des litiges *entre les parties*, « c'est-à-dire de ceux qui s'élèvent entre particuliers et où le Roi et ses finances ne sont pas en cause » [2].

Il y avait donc cinq sections. Mais nous ne donnerions qu'une idée bien imparfaite du Conseil du Roi si nous omettions de signaler l'existence d'un assez grand nombre de *commissions* ou *bureaux*, qui complétaient l'organisation des conseils particuliers et en formaient comme les annexes. Nous avons mentionné plus haut deux de ces annexes, la *grande* et la *petite direction*, dépendance du conseil des finances. Instituées toutes par des arrêts du Conseil, le caractère et les attributions des commissions varièrent beaucoup : les unes étaient dites *ordinaires*, et les autres *extraordinaires*, c'est-à-dire temporaires; les unes n'avaient d'autre mission que d'instruire les affaires et d'en préparer le rapport, sans rien résoudre; au contraire, les autres pouvaient statuer soit définitivement, soit provisoirement et sauf appel au Conseil du Roi.

Il reste à parler du personnel des conseils. Indépendamment du Roi, qui les présidait tous ou pouvait les présider, il comprenait des

1. Ajoutez une attribution bien étrangère au contrôle : le jugement en dernier report des prises maritimes.

2. Comme l'explique Guillard, dans son *Histoire du Conseil du Roi*. La remarque est bonne à retenir, afin de ne pas tomber dans une erreur assez commune qui tend à faire du Conseil privé l'unique organe de la juridiction de l'ancien Conseil du Roi. Encore une fois le Conseil privé jugeait « les instances et différends où il y avait requête présentée et appointements pris entre les parties », tandis que les instances et différends intéressant l'État étaient portés devant le conseil des finances ou celui des dépêches, organes de la juridiction administrative. Le premier faisait l'office de notre Cour de cassation et les deux autres, celui de notre Conseil d'État statuant au contentieux.

ministres, des conseillers d'État et des maîtres des requêtes. De ministres on en distinguait deux sortes : — en premier lieu les ministres d'État. Une seule convocation au Conseil de cabinet suffisait pour conférer ce titre, qui ne se perdait plus, une fois acquis, cessât-on d'être convoqué. En second lieu, le chancelier, le contrôleur général et les quatre secrétaires d'État. — Au Conseil de cabinet les ministres d'État assistaient avec le Roi. L'entrée en était fermée aux autres ministres, même au chancelier, quoique qualifié chef des conseils du Roi, à moins qu'ils n'eussent reçu le titre de ministre d'État. On ne faisait d'exception que pour le ministre des affaires étrangères, rapporteur de droit au Conseil de cabinet. Assis au bout de la table, en face du Roi, il lisait les dépêches des ambassadeurs, ainsi que les réponses arrêtées au dernier conseil et rédigées par lui. Au contraire les ministres composaient, avec l'adjonction de quelques conseillers d'État, les conseils administratifs. Ils se trouvaient tous réunis au conseil des dépêches, dont ils étaient presque les seuls membres. Chacun des ministres rapportait les affaires de son département, et s'il s'agissait d'affaires non classées et communes, le Roi désignait généralement parmi eux le rapporteur. Le conseil privé ou des parties se tenait sous la présidence du chancelier. Le Roi n'y venait jamais ou presque jamais; mais il était censé présent et son fauteuil restait toujours vide. Les ministres n'y venaient pas davantage, bien que là même ils eussent séance et voix délibérative. Qui donc faisait partie du conseil privé? Les conseillers d'État et les maîtres des requêtes. Absents des autres conseils ou n'y figurant qu'en très petit nombre, ils remplissaient celui-ci : c'était leur conseil. On les rencontrait également dans les bureaux et les commissions, presque entièrement formés de ces deux éléments.

On aperçoit quel était, dans les derniers temps de l'ancienne monarchie, sous Louis XIV et ses successeurs, le caractère du Conseil du Roi, — à part le conseil des parties qui, ne s'occupant guère que d'intérêts privés, se distinguait des autres. Il s'était modifié peu à peu depuis l'époque où les anciens clercs du secret avaient obtenu le titre de conseiller et le droit de conclure, à mesure que les grands officiers de la couronne disparaissant les uns après les autres, les secrétaires d'État étaient appelés à recueillir leurs successions vacantes et qu'ils s'emparaient de la direction de tous les services publics. Saisis les premiers des questions, ayant seuls qualité pour les instruire, presque toujours chargés d'en faire le rapport et chargés exclusivement de leur donner une suite conforme à ce qui

avait été arrêté en conseil, l'influence des ministres devait dominer fatalement dans les délibérations, alors même que la confiance et la faveur royale n'auraient pas suffi à la porter au plus haut degré. Par suite la composition du Conseil du Roi ne pouvait rester la même qu'autrefois; elle devait changer. A la mort de Louis XIV, le conseil royal des finances se composait ainsi : un maréchal de France (Villeroy), un personnage à la fois chancelier et secrétaire d'État (Voysin), le Contrôleur général, deux conseillers; et à la mort de Louis XV : le Chancelier, un secrétaire d'État, le Contrôleur général, un conseiller ordinaire et deux intendants. Qui formait le conseil des dépêches à la première de ces deux dates? Villeroy, le Chancelier-secrétaire d'État, ses trois collègues, le Contrôleur général, c'est-à-dire cinq ministres sur six membres. Et à la seconde? Neuf membres, dont les six ministres. Le conseil politique lui-même, le conseil de cabinet se forme des mêmes éléments que le conseil des finances et celui des dépêches. Il fallait, on s'en souvient, pour en faire partie, avoir le titre de ministre d'État, titre qui résultait d'une seule convocation aux séances. Mais les secrétaires d'État y furent appelés par Louis XIV. Nous rencontrons, en effet, au conseil de cabinet, en 1715, outre le secrétaire d'État des affaires étrangères, le Chancelier-secrétaire d'État (Voysin) et le Contrôleur général. Et plus tard, lorsque les ministres eurent conquis l'influence dans l'ordre politique comme dans l'ordre administratif, en 1774, on peut dire que l'on n'y rencontrait plus qu'eux : un maréchal de France. (le prince de Soubize), les secrétaires d'État et le Contrôleur, c'était tout. — Le Conseil du Roi a donc subi une évolution correspondant à celle qui s'est faite dans les grandes charges de l'État, correspondant au progrès des secrétaires d'État : il s'est transformé, il tend à devenir un véritable conseil des ministres. Son rôle reste d'ailleurs le même que dans le passé : c'est de constituer une autorité supérieure, incontestée, qui s'impose à toutes les autres; c'est de communiquer à tout ce qui émane du Gouvernement et de la haute administration la force de la volonté souveraine, d'y mettre l'empreinte du sceau royal; c'est de maintenir l'unité dans l'État. Quelque chose de plus s'y ajoute maintenant : c'est de créer une sorte de solidarité entre les nouveaux organes du pouvoir.

VIII

La royauté ne s'était pas bornée à faire l'unité administrative;

elle avait fait aussi la *centralisation*. Nous touchons à ce qui est le dernier trait et comme le couronnement de son œuvre. On a beaucoup trop écrit, de nos jours, sur ce sujet pour qu'il nous paraisse utile d'y insister. Seulement M. de Tocqueville et d'autres publicistes après lui n'ont, en général, porté leur attention que sur les années qui précédèrent immédiatement la Révolution française. La centralisation atteignait alors en effet ses dernières limites; mais que ses origines étaient anciennes! Aussitôt qu'elle s'était vue assez forte pour avoir une politique, la royauté capétienne avait cherché non seulement à ressaisir aux mains des seigneurs les droits épars de la couronne, mais encore à faire sentir son influence aussi loin que possible, dans toutes les sphères d'intérêts, à mettre la main sur toutes les forces sociales existant en dehors d'elle. On peut dire qu'au commencement du XVIe siècle elle était arrivée à ses fins. Église, universités et collèges, établissements charitables avaient successivement perdu leur autonomie et n'étaient déjà plus que des rouages du gouvernement. « Puisque le Roi est à la République ce que l'âme est au corps », écrivait un ancien légiste, « n'est-il pas juste qu'il ne se fasse rien de public sans sa permission? » Cette formule qui nous paraît si large, ne l'était pourtant pas assez, lorsqu'on la rapprochait des faits. Car de très bonne heure nous voyons, par exemple, l'autorité royale régler le travail industriel, que nous considérons, à juste titre, comme un domaine privé. A plus forte raison ne songea-t-elle, à aucune époque, à faire une différence radicale, une distinction de principe entre les intérêts généraux et les intérêts locaux. Ce que nous appelons aujourd'hui la tutelle administrative, que l'illustre auteur de l'*Ancien Régime et la Révolution* semble faire dater du règne de Louis XIV, nous vient en réalité d'un peu plus loin. Elle apparut environ cinq siècles plus tôt, à l'époque de l'affranchissement des communes : elle fut le prix de la protection royale accordée aux communes émancipées. Dès 1256 saint Louis rendait sur cette matière deux ordonnances générales, les deux premières, dont l'une réservait au Roi la nomination des maires dans l'île de France et dont l'autre subordonnait à son autorisation les prêts et les emprunts des villes.

La centralisation se forma donc et se développa avec la royauté elle-même.

Le Conseil du Roi en fut nécessairement l'organe, puisque le Roi gouvernait et administrait avec son conseil ou par lui, et que tout se décidait en son sein. Ses arrêts — *les arrêts du Conseil*, — si nous en

avions toute la collection, seraient le document le plus sûr et le plus étendu, la mine la plus riche pour l'histoire de notre administration intérieure. Par malheur nous n'en possédons qu'une partie, mais une partie considérable, embrassant une longue période, — près de deux siècles, — et la plus intéressante, justement celle où la centralisation, dont le flot a été toujours grossissant depuis trois cents ans, bat son plein. Le recueil des Archives nationales s'ouvre en effet peu de temps après la mort d'Henri IV et va jusqu'en 1791. Quoique incomplet, même pour cette période, il n'en forme pas moins 1034 registres in-folio, divisés chacun en plusieurs séries. Ce qu'on a appelé la *monarchie administrative* est là; elle dort sous la poussière, dans les cartons du palais de la rue des Francs-Bourgeois. C'est là seulement qu'il est possible de la voir de près et de la bien connaître. D'autres publications, — les histoires générales, les monographies, les recueils même d'ordonnances royales n'en sauraient donner qu'une idée vague et incomplète. Seule, la publication des arrêts du Conseil, si elle était faite, la ressusciterait en quelque sorte et la mettrait sous nos yeux; elle nous la montrerait vivante, dans ses agissements journaliers, au milieu de la multitude d'intérêts dont elle avait la gestion ou la surveillance. Après la correspondance des Contrôleurs généraux, elle achèverait de faire le plein jour sur les derniers siècles du gouvernement monarchique, et elle pourrait bien éclairer aussi les commencements de notre administration moderne. Peut-être y trouverait-on la preuve que plus d'une loi, plus d'un décret, qui porte la date du Consulat ou d'une des premières années de l'Empire, n'était, en réalité, qu'un arrêt du Conseil de la fin de l'Ancien Régime, repris à son compte par le nouveau [1]. On doit regretter que ni le Gouvernement ni quelque société savante n'aient songé jusqu'ici à mettre au jour tout ou partie de la précieuse collection gardée aux Archives.

Du moins des érudits l'ont compulsée et mise à profit. Aucun d'eux n'a abordé cette étude avec plus de lumière et d'expérience que M. de Luçay et n'en a tiré un travail plus utile. Le savant auteur de l'*Histoire des secrétaires d'État* a patiemment relevé dans les registres afférents aux années 1773 et 1774 les affaires portées devant un des conseils, — le conseil des dépêches, et il nous en

1. Tel est le caractère, croyons-nous, de la grande *Loi du 16 septembre 1807 sur le défrichement des marais, etc.* — Notre remarque a son importance : elle tend à prouver la continuité du gouvernement des bureaux à travers les révolutions les plus profondes.

donne, dans un chapitre de son livre, non l'analyse, non l'ordre et la nomenclature, mais simplement un aperçu général. Si court que soit ce chapitre, il est pour nous beaucoup plus instructif que nombre de longs écrits sur la centralisation administrative. Nous n'avons pas sous les yeux le prodigieux mouvement d'affaires qu'offrait le Conseil du Roi dans un espace de deux années, mais nous en avons comme la sensation. Nous sommes frappés d'abord de la multitude, puis de la diversité des questions soumises à une seule section du Conseil du Roi. L'auteur a essayé d'en faire le classement : matières ecclésiastiques, administration communale et hospitalière, états provinciaux, cours et tribunaux, affaires nobiliaires et seigneuriales, librairie, universités, travaux publics, agriculture... Mais peut-être sommes-nous plus frappés encore du peu d'importance de beaucoup de ces questions. Rien n'est au-dessus ni au-dessous de la haute assemblée. En matière ecclésiastique, par exemple, elle termine les grands conflits entre l'autorité religieuse et les parlements, et en même temps elle intervient dans de misérables difficultés intérieures de couvents, tranche des querelles de moines ou de religieuses; elle contrôle, dans ses moindres actes, l'administration du temporel, donne à des curés la permission d'ôter ou d'ajouter une pierre à leurs cures. Et il en est de même dans toutes les matières confiées à sa vigilance. On la voit approuver des adjudications de travaux ou y procéder elle-même, liquider des pensions de régents de collèges, autoriser la ville de Rouen à concéder pour quinze ans le service de la vidange. — La masse des petites affaires qui dépendaient du pouvoir central, nous a permis d'avancer que beaucoup d'entre elles étaient de fait soustraites à l'examen du Conseil et terminées dans les ministères. A cet égard on peut invoquer le témoignage de Saint-Simon, en faisant la part de son exagération coutumière : « Les ministres entretenaient le Roi des affaires qui se présentaient, prenaient ses ordres, puis les expédiaient comme il avait été décidé, presque toujours comme ils avaient proposé. Ils ne laissaient arriver au Conseil que les questions graves ou dans lesquelles se trouvait intéressée telle personne qu'ils ne pouvaient crosser de la sorte[1] ». Quant aux autres, elles venaient au Conseil du roi, mais pour la forme seulement, et ne faisaient que passer sous ses yeux. Cela suffisait pour que la décision prise fût classée parmi les arrêts du Conseil. Selon M. de Luçay, on n'était pas

1. Cité par M. de Luçay, p. 118.

embarrassé pour mettre cette étiquette même sur des décisions auxquelles le Conseil du Roi était resté étranger. « Les ministres ne se contentèrent plus (sous Louis XV) de l'influence incontestée qu'ils exerçaient sur les délibérations du Conseil, mais ils en vinrent jusqu'à se dispenser de son contrôle, et beaucoup de décisions intitulées arrêts du Conseil doivent être considérées comme n'émanant que des bureaux ministériels, qui déjà alors gouvernaient la France.[1] ». Le gouvernement des bureaux, n'est-ce pas à cela qu'aboutit toute centralisation portée à l'excès?

VIII

L'organisation que nous venons de décrire ne subit aucun changement essentiel jusqu'en 1789. A la dernière heure de la monarchie, lorsque les idées nouvelles circulaient et agitaient tous les esprits comme un vent précurseur de la tempête, des ministres novateurs, tels que Turgot et Necker, songèrent à y introduirent les modifications qu'ils jugeaient les plus nécessaires et les plus réclamées par l'opinion. Ils rédigèrent des projets de réforme; mais ces projets ne portaient guère que sur des questions, importantes sans doute, mais particulières, comme la question de l'impôt. Il s'agissait d'en changer le régime et le mode de répartition. Il s'agissait aussi de créer dans chaque province des organes de l'opinion, qui feraient connaître au Roi les besoins et les vœux de ses peuples, et serviraient d'intermédiaires entre le Gouvernement et la nation. Mais ces projets n'allaient pas plus loin; ils ne touchaient pas au fond des choses; Necker se défendait, dans son rapport à Louis XVI, de vouloir porter atteinte à l'institution des intendants et d'étendre le régime des pays d'états. Sa réforme reçut un commencement d'exécution. Si timide qu'elle fût, on sait qu'elle souleva l'opposition des parlements et qu'elle amena la chute du ministre. Reprise une dizaine d'années plus tard par un de ses successeurs et ensuite par lui-même, rappelé au pouvoir, elle fut emportée dans le mouvement d'où sortit la Révolution française.

Le système administratif du XVII[e] siècle se maintint donc tant que dura l'ancienne monarchie.

Il devait lui survivre.

1. P. 466.

Deux raisons peuvent en expliquer la persistance.

D'abord ce système est très simple, très pratique et par là même convient à la nature de l'esprit français, qui répugne aux conceptions de tout genre compliquées et obscures. — Lorsqu'on jette un premier regard sur l'Ancien Régime, à la veille de la Révolution, on ne le distingue pas très nettement, l'ensemble en échappe, au milieu des institutions plus vieilles auxquelles il s'appuie de tous côtés et qui nous le masquent. Tout ce qu'on aperçoit nous semble diversité de règles et d'autorités, enchevêtrement de pouvoirs, confusion La royauté a fait son œuvre comme on a construit la Rome moderne. sans commencer par déblayer le terrain, sur des décombres et parmi des murs en ruine. Mais si l'on prend la peine de le dégager par la pensée, comme nous avons fait dans cette étude, de tout ce qui l'entoure, on en saisit aisément le plan et les lignes principales: on a sous les yeux quelque chose de très bien ordonné, de très rationnel, quelque chose de *classique*, — que l'on connaît déjà et qui nous est familier, puisque c'est, à très peu de chose près, le régime sous lequel nous vivons depuis une centaine d'années.

La simplicité de ce régime, la facilité avec laquelle il fonctionne, ce qu'il a de conforme au génie national, voilà la première raison de la durée. Il faut voir la seconde, qui est la principale, dans la force de la tradition. En matière administrative surtout, rien n'égale, même sous les gouvernements nouveaux, même au sein des assemblées les plus novatrices, cette influence qui n'est, dans la plupart des cas, que la force de résistance des bureaux. La preuve de cette vérité vient en quelque sorte se placer d'elle-même sous notre plume. Un édit de 1788 avait condamné en principe les tribunaux administratifs, traités de tribunaux d'exception, il en avait supprimé un certain nombre, — bureaux des finances, élections, juges des traites, chambre des domaines et du trésor, et transporté leurs attributions aux tribunaux ordinaires. Cet édit était resté sans exécution, sans doute parce qu'on avait voulu laisser aux États généraux, alors sur le point de se réunir, l'initiative de la réforme, laquelle fut, en effet, réclamée, bientôt après, dans la plupart des cahiers dressés par les électeurs. Les tribunaux d'exception paraissaient donc condamnés d'avance lorsque l'Assemblée se réunit, et de fait ils ne trouvèrent pas chez elle de défenseurs. Ils disparurent les uns après les autres, en moins d'un an, depuis les capitaineries royales, les intendants et les subdélégués, atteints les premiers, jusqu'aux cours des aides, aux chambres des comptes et au Conseil d'État. Mais

après avoir fait table rase, il fallut remplacer ce qu'on avait détruit. Le comité d'organisation judiciaire proposa de créer des tribunaux spéciaux, élus d'ailleurs comme les tribunaux de districts et organisés d'après ce modèle. C'était aller un peu moins loin que l'édit de 1788. Pouvait-on donc rester en deçà du gouvernement de l'Ancien Régime? La discussion s'engagea... et finalement on résolut de laisser la justice administrative aux mains des administrateurs eux-mêmes. C'est ainsi que les directoires des départements se virent investis d'une juridiction, tout comme les intendants auxquels ils succédaient. Le contentieux administratif, disait-on, n'est qu'une dépendance nécessaire de l'administration; on ne saurait l'en séparer. C'était là le vieux principe; on décida que c'était le bon. Après avoir laissé croire qu'ici comme ailleurs, on allait opérer des changements radicaux, on retomba dans l'ornière ouverte depuis le XIV[e] siècle.

L'Assemblée nationale ne s'en tint pas là. Elle garda, elle s'appropria et fit sien le reste du système [1]. Lorsqu'elle eut jeté à bas l'ancienne monarchie, elle construisit un édifice entièrement neuf, mais elle le construisit sur le terrain et les fondations qui avaient supporté l'édifice ancien. Depuis, son œuvre a été maintes fois refaite; elle a été modifiée en diverses manières; agrandie ou réduite, suivant le gouvernement auquel il s'agissait de l'accommoder. Mais, à quelque époque qu'ils aient eu lieu, quelles qu'aient été les formes du pouvoir qui les rendait nécessaires, ces changements n'ont été opérés, si je puis dire, que dans la partie supérieure de la construction; la base est toujours restée la même. Le gouvernement de Napoléon fut édifié sur les fondements que Richelieu et Louis XIV avaient donnés à la monarchie absolue, et c'est sur les mêmes fondements, c'est sur les fondements du premier Empire que se sont élevés plus tard et les deux Monarchies constitutionnelles et la République de 1848, et que s'élève aujourd'hui la troisième République.

1. On peut sans doute relever plus d'une différence entre l'ancien régime administratif et le régime administratif de la Révolution, mais les différences laissent subsister le fond du système; la conception reste la même. On a quelquefois fait remarquer comme différence essentielle que les administrations de département étaient élues, tandis qu'antérieurement le Roi nommait les intendants. Mais on n'a pas remarqué que sous la constitution de 1791, toutes les autorités, clergé, magistrature, administration, étaient électives. Cela tenait à ce que le principe du pouvoir était déplacé; il avait autrefois résidé dans le Roi, il résidait alors dans le Peuple. Toute fonction publique continuait à émaner du souverain; seulement le souverain avait changé. La différence signalée était donc une différence politique, qui ne touchait pas d'une manière particulière l'ordre administratif.

Maintenant quelle influence ce fait a-t-il exercée sur le sort de nos divers régimes politiques? Quelle part faut-il lui faire dans les échecs auxquels ont abouti tant de fois nos efforts pour fonder la liberté sur des bases durables? L'existence d'un gouvernement parlementaire, en particulier d'un gouvernement démocratique, est-elle conciliable avec le fond du système que nous avons exposé, — avec la centralisation, avec une administration toute puissante, investie d'un pouvoir de juridiction et dont les agents sont irresponsables, avec une justice au domaine étroit, faible et dépendante? Ce sont-là des questions qui ne rentrent pas dans le cadre d'une étude purement historique et limitée aux origines de notre régime administratif. Nous les avons traitées ailleurs, — dans notre *Conférence sur les lois de la démocratie*, à laquelle nous prenons la liberté de renvoyer le lecteur. Nous voulons seulement, en terminant ce travail, mettre rapidement en regard de notre histoire, étudiée au point de vue où nous sommes placés, l'histoire toute différente d'un peuple voisin, qui a conquis la liberté avant les autres et chez qui elle semble fixée pour toujours, — celle de l'Angleterre.

Ici nous n'assistons pas au début à des guerres incessantes entre la Couronne et ses grands vassaux. La royauté normande n'aura pas non plus à reprendre, aux mains des corps puissants, ses droits usurpés ou imprudemment abandonnés. A côté d'un prince riche, puissant, obéi, régnant sur un État homogène, nous voyons, dès l'origine, une section de la cour plénière, *Aula regis*, analogue au Parlement de Paris, mais dont le rôle est limité, et qui n'a ni la force ni la volonté d'en sortir. Sous Édouard Ier elle se démembra en un certain nombre de cours supérieures, la cour du Banc du Roi, celles des Plaids communs et celle de l'Échiquier, indépendantes les unes des autres et se tenant réciproquement en échec. Et aucune de ces cours n'exerçait une juridiction *universelle*. Les juges anglais n'ont jamais été, jusque dans ces derniers temps, compétents pour connaître de tous procès par la nature même de leurs fonctions. Leur pouvoir était fondé sur un *writ* royal, comme celui du juge romain reposait sur une formule délivrée par le Préteur. Ils se renfermaient scrupuleusement dans les termes de l'acte qui les chargeait de juger, même au risque de blesser l'équité naturelle[1]. De là la nécessité d'une Autorité puissante pour corriger la sévérité de

1. Glasson, II, p. 321. *Hist. du droit en Angleterre.*

leurs jugements. Cette autorité fut d'abord celle du roi lui-même, assisté de son Conseil, puis la Cour de Chancellerie. Enfin, plus tard, lorsque le Parlement eut reçu sa forme définitive, la Chambre des Lords, en même temps qu'elle occupa le premier rang dans l'ordre législatif, se plaça au sommet de l'ordre judiciaire. Elle devint la cour suprême d'appel pour toute l'Angleterre; elle l'est encore, si l'on ne regarde qu'au nom et qu'aux apparences. — Ainsi morcelée, circonscrite, diminuée, l'autorité judiciaire ne pouvait se rendre redoutable aux autres Pouvoirs. Jamais les magistrats des cours souveraines ne possédèrent leurs fonctions à titre d'offices héréditaires et de propriété; leur nombre, ainsi que leurs attributions, étaient fixés par le Roi. C'était le Roi qui les nommait librement; il pouvait de même les révoquer sans autre règle que son bon plaisir. Il exerçait le droit de créer et de supprimer les tribunaux, d'étendre ou de restreindre les limites de leur juridiction.

Si la royauté était amplement garantie contre les entreprises des tribunaux supérieurs, à plus forte raison n'avait-elle rien à redouter des tribunaux inférieurs et locaux. A quelque époque qu'on se place, on n'en aperçoit aucun, en effet, qui soit de nature à inspirer quelque jalousie ou quelque défiance au Gouvernement. Ce n'est ni la cour du vicomte ou *sheriff*, agent de la Couronne dans le comté, nommé par elle pour une année seulement et toujours révocable; ni l'institution des juges ambulants, *judiciarii itinerantes*, personnages détachés de la Cour du roi, qui parcourent les différents comtés périodiquement et y tiennent des assises au nom du souverain; ni même, à partir de 1360, ce collège de propriétaires qui va prendre la place des anciennes juridictions ou achever leur ruine, les *magistrates* ou *justices of peace*, malgré l'importance et le nombre des services, à la fois administratifs et judiciaires, dont ils sont chargés. « Ce nombre va toujours augmentant avec les besoins d'ordre et de progrès d'une société en voie de formation : instruction criminelle, police rurale, police du travail, charité publique, hygiène, — beaucoup plus tard, les poursuites contre les papistes et les dissidents, tout grossira leur compétence[1] ». Mais ce développement même de l'institution témoigne de la confiance qu'elle inspire au Pouvoir.

Ainsi pas de rivalité, pas de conflits entre le Gouvernement et les cours judiciaires. Il y a lutte pourtant, une lutte longue et violente, mais elle est ailleurs et plus haut — entre le Pouvoir législatif et le

1. E. Boutmy, *Le développ. de la Constitution en Angleterre.*

Pouvoir exécutif. Nous ne voyons à aucun moment la royauté occupée à combattre les prétentions des tribunaux, appliquée à séparer l'administration de la justice. Elle ne songe pas davantage, comme ailleurs, à multiplier les services de l'État, à prendre en mains la direction ou au moins la surveillance de tous les intérêts du pays; elle les abandonne en grande partie aux autorités locales, aux communautés de village, aux bourgs, aux corporations. Son activité se dépense autrement; son ambition a d'autres visées. Elle tend à s'attribuer le droit de lever des taxes de sa propre autorité, elle veut faire les lois. La lutte entre la Couronne et le Parlement est séculaire; après le XVIIe siècle, celui-ci l'emporte difficilement. Non seulement le Pouvoir législatif reste maître de son terrain propre; mais il s'élève au-dessus des deux autres pouvoirs et les domine.

Le Pouvoir judiciaire échappe complètement à l'influence du Pouvoir exécutif. La justice est toujours rendue au nom du souverain; mais aucun tribunal ne peut être créé ou supprimé qu'en vertu d'une loi. A la loi appartient également le droit exclusif de régler les attributions de chaque cour de justice. Le souverain nomme encore les juges, mais depuis l'*acte d'établissement* de 1701 ils sont inamovibles. Leur nombre, le chiffre de leurs traitements, les titres distinctifs qu'ils doivent porter, le rang qu'ils occupent respectivement sont déterminés par des actes du Parlement.

En sens inverse, l'administration n'échappe pas à l'action de la justice. Cela est manifestement vrai, si l'on ne regarde qu'au bas de l'organisation judiciaire, puisque les magistrats de paix sont à la fois administrateurs et juges. Mais c'est encore vrai si l'on ne considère que les hautes cours de justice. Selon la maxime du légiste anglais, *à tout tort il existe un remède en droit*; le remède se trouve dans la loi, et, au besoin, dans l'équité. C'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de le trouver et de l'appliquer, quelles que soient les parties en cause. Elle dit le droit non seulement entre particuliers, mais encore entre ceux-ci et l'Administration. Si cette règle constitutionnelle « le roi ne peut mal faire » couvre dans une certaine mesure l'État contre toute action même civile, elle laisse subsister, pleine et entière, la responsabilité des administrateurs, — qu'ils relèvent directement ou non de la Couronne — et des corps électifs autres que le Parlement. Aucun texte ne les soustrait aux conséquences de leurs actes, n'empêche de leur en demander compte devant les tribunaux ordinaires. Et ceux-ci, dans les débats entre les citoyens et les organes de l'autorité publique, ne sont pas stricte-

ment renfermés dans l'office du juge, ils exercent une sorte de contrôle sur la gestion des administrateurs; ils agissent à l'égard de ces derniers à la manière d'un supérieur hiérarchique. Il n'ont pas seulement le droit de les condamner à raison de leurs actes ou même de leur enjoindre de rapporter ceux de ces actes qui causent un dommage injuste à autrui; mais encore ils peuvent enjoindre formellement à toute autorité de remplir telle ou telle fonction qu'elle néglige ou d'exercer certains droits que la loi lui confère. — Mais, dans ce système, l'indépendance nécessaire du gouvernement ne court-elle pas de grands risques? Les abus ne sont-ils pas à craindre de la part de juges dont rien ne limite la compétence et qui ne peuvent être arrêtés dans leurs excès que par l'intervention législative? De fait on n'en constate pas, c'est la meilleure réponse à donner. Le Pouvoir judiciaire n'a, chez nos voisins, à compter qu'avec le Pouvoir législatif; de là vient sa force, mais là est aussi pour lui le frein. Il a conscience qu'il doit se modérer et que le jour où le Pouvoir exécutif serait atteint directement, celui-ci ne recourrait pas en vain au Parlement; et c'est pourquoi les conflits ont été si rares dans le passé et vraisemblablement ne se produiront jamais dans l'avenir.

Une administration décentralisée, un État faible et ses agents responsables à tous les degrés de la hiérarchie devant les tribunaux ordinaires; une Justice forte, absolument indépendante du gouvernement, investie du droit de statuer sur les plaintes des particuliers contre les représentants de l'intérêt public; enfin, au-dessus des autres Pouvoirs et les dominant de toute sa hauteur, le Pouvoir législatif, arbitre suprême de toutes les difficultés qui peuvent surgir entre eux, — tel est le résultat des luttes historiques en Angleterre; il forme avec celui des nôtres un contraste complet.

GABRIEL ALIX.

LA MISE EN VALEUR DES TERRITOIRES
DU NIGER FRANÇAIS

De novembre 1898 au mois d'août 1899, nous avons parcouru de Kayes à Say[1] les immenses territoires conquis à la domination française par le dévouement de nos soldats et de nos explorateurs. Ces territoires, unis jusqu'ici sous un même nom, le Soudan français, avaient été dotés par le général de Trentinian d'une organisation d'occupation admirable qui a permis à l'œuvre de pacification de commencer à porter ses fruits pendant la période même où la conquête se poursuivait encore. Une décision administrative récente vient de décider la dislocation du Soudan français. Quelles que soient les mesures que l'on croie devoir adopter pour administrer ces territoires, ce qu'il ne faut pas oublier, c'est que le Soudan n'est pas une simple entité. Les terres qui appartiennent au bassin du Niger forment un tout; elles ont une véritable unité, et le jour où l'on empêcherait, par des divisions artificielles trop absolues, cette unité de produire ses effets, on leur retirerait le principe de vie, on couperait court à tout développement.

Nous ne voulons pas dans cet article démontrer cette unité; il faudrait pour cela faire l'histoire de toute la vie économique de ces pays. Nous nous proposons seulement d'exposer aussi brièvement que possible les conclusions auxquelles nous sommes arrivé après ce voyage d'études concernant la mise en valeur, à laquelle il est

1. M. Émile Baillaud, ancien élève diplômé de l'École libre des sciences politiques, avait été chargé, en 1898, par le ministère des colonies et le gouvernement du Soudan, d'une mission d'études dans le Soudan français. De Saint-Louis, son point de départ, il a atteint Say, point extrême de son voyage, en passant par Kayes, Bammako, les lacs de Goundam et Tombouctou. A son retour, abandonnant la voie fluviale, il a rejoint Bammako en passant par Wagadougou, Wahigouya, Laoua, Bandiagara et Djenné. De là il est retourné à Kayes par Banamba et Nioro.

temps de penser à présent, des territoires situés dans la partie du bassin du Niger qui appartient à la France.

I

Jusqu'ici nous n'avons tiré parti des territoires du Niger qu'au moyen du commerce; nous n'avons pas encore commencé à exploiter ces pays. Y a-t-il possibilité de voir se développer beaucoup ce commerce, ou son expansion doit-elle, faute d'aliments, se trouver promptement arrêtée? C'est ce qu'il importe d'examiner tout d'abord.

D'une manière générale on peut dire qu'il n'y a au Soudan que deux produits d'exportation réellement importants : la gomme dans le nord, le caoutchouc dans le sud.

L'exportation de la gomme du Sahel a été en moyenne pendant ces deux dernières années de 1800 tonnes, ce qui, à Médine, représente une valeur de 1,500,000 francs. Il est bien certain que ces chiffres augmenteront; mais il paraît exagéré de penser qu'ils feront plus que doubler. Cette denrée est récoltée sur une bande de terre de 200 kilomètres de largeur, qui va de Saint-Louis à Tombouctou. Une grande partie de cette gomme va sur les marchés du Sénégal; nous n'avons pas à nous en préoccuper; une autre partie dépend du marché de Tombouctou. La gomme qui arrive à Médine ou à Nioro vient donc d'une zone assez déterminée. En outre, les Maures qui font la cueillette de cette denrée sont en nombre limité, et il semble bien que dans ces dernières années ils se sont efforcés de tirer le meilleur parti possible de leurs forêts de gommiers. On peut donc supposer avec raison qu'il ne sortira pas de cette région du Soudan plus de 4000 tonnes de gomme, représentant à Médine une valeur de 2,500,000 francs.

Reste la gomme de Tombouctou. Ce n'est que depuis l'année dernière que l'on s'est mis à en exporter sérieusement : il est assez difficile de dire le prix auquel on peut se procurer la gomme sur le marché de Tombouctou : les arrivages y sont trop restreints et ce commerce trop nouveau. De Tombouctou à Médine la voie la moins coûteuse actuellement est la voie de terre. En tenant compte du prix du fret par chameau tel que nous avons essayé de le déterminer, il semble que l'on doive réaliser un bénéfice de 0 fr. 20 par kilo, sans tenir compte toutefois des risques de perte.

Ces risques sont assez considérables, parce qu'une partie de la gomme arrive à Tombouctou au moment où commence la saison des pluies, ce qui en rend le transport impossible; on est donc obligé de la conserver en magasin, ce qui occasionne une immobilisation de capitaux, et, étant donnés l'humidité et les termites, on n'est pas sûr de ne pas avoir un déchet considérable.

Aussi les commerçants indigènes hésitent-ils à se lancer dans ce commerce. Cependant c'est la seule façon qu'ils ont de développer leur commerce de produits européens. Lorsqu'ils ont eu drainé hors de Tombouctou la plus grande partie de l'argent qui s'y trouvait, ils ont été fort embarrassés pour solder leurs achats à Médine et ils ont été bien obligés de s'adonner au commerce de la gomme. Les commerçants français, la maison Gillum et M. Krosberger, leur avaient donné l'exemple et, en 1898, l'exportation a été de 200 tonnes, ce qui représente à Médine une valeur de 130,000 francs. La vente de la gomme de Tombouctou doit évidemment se développer, mais il est peu probable qu'elle dépasse celle de la vente de la gomme du Sahel, de sorte qu'en faisant des estimations fort larges l'exportation de la gomme au Soudan ne paraît pas devoir dépasser 8,000 tonnes, soit à peu près une valeur de 5 à 6 millions de francs à Médine.

Il est plus difficile de rechercher quel pourra être l'avenir du commerce du caoutchouc.

Ce commerce vient seulement de s'organiser; de 70 tonnes en 1898 l'exportation est passée à 300 tonnes pendant la saison 1899. Les ingénieurs et les naturalistes qui ont été envoyés en mission par M. le général de Trentinian pour étudier cette question nous diront quelle est la richesse en caoutchouc des forêts du sud du Soudan. Il semble peu probable, cependant, que, tant que la culture du caoutchouc ne s'organisera pas au Soudan, on en exporte plus de 2,000 à 3,000 tonnes.

Cela fait, tant en gomme qu'en caoutchouc, une exportation probable du Soudan d'une valeur de 10 à 15 millions de francs par an, et nous pensons être très optimiste. Ces chiffres ont évidemment une certaine importance, mais ils sont peu de chose, étant donné ce qu'on est en droit d'attendre de pays aussi vastes que ceux qui dépendent du Niger.

Ce n'est donc pas par l'intermédiaire de la gomme et du caoutchouc que les Européens commerceront réellement avec les marchés de l'intérieur de notre Soudan.

Nous sommes obligé d'ajouter que s'ils veulent développer leur commerce, ils ne trouveront guère, au bout de peu de temps, d'autres marchandises d'échange.

Il paraît à peu près démontré que, en dehors des exploitations de mines dirigées par les Européens, on ne pourra retirer de grosses sommes du commerce de l'or; les frais du lavage des sables semblent être à peine rémunérateurs.

Pour ce qui est du numéraire, il semble fort que si l'on n'exploite le Soudan que par des moyens commerciaux que nous examinons on l'aura vite épuisé. Il n'arrive au Soudan que le numéraire importé par le gouvernement, qui sera toujours limité et fort vite réexporté. Les commerçants n'augmentent pas le stock monétaire, car s'ils emploient de l'argent pour acheter certaines denrées, ils le retirent immédiatement de la circulation. L'argent ne peut donc être dans ces conditions une matière d'échange.

Les autres matières rentrant dans le commerce d'échange qui peut se faire au Soudan sont l'ivoire et les plumes. L'expérience a démontré que l'ivoire s'épuise fort rapidement; cela aura lieu d'autant plus vite au Soudan que les éléphants, isolés par le Niger de leurs congénères d'Afrique, ne se renouvelleront pas à l'aide des troupeaux des contrées où ils ne sont pas chassés. Pour les plumes d'autruche, si l'on veut en avoir un grand nombre, il faut que l'élevage intervienne; les indigènes perfectionneront difficilement tout seuls celui qu'ils font : nous sortons donc ainsi du simple commerce.

Il y a une autre denrée qui peut supporter les frais actuels de transport : c'est la cire. On peut se la procurer, suivant les régions, au prix de 0 fr. 40 à 0 fr. 80 le kilogr. Mais sans l'intervention des Européens, c'est également un produit dont l'exportation sera toujours limitée.

Il semble donc que l'avenir du commerce fait sans qu'il vienne s'y ajouter quelque exploitation agricole ou industrielle sera toujours fort restreint. En outre, les endroits où il se fera ne sont guère réellement dans les pays du Niger. Ce n'est donc pas par ce procédé que l'on peut tirer parti de ces pays.

Du reste, quelle que soit la richesse des divers pays en produits d'exportation, qui ne proviennent en quelque sorte que de la cueillette, ce commerce ne conduit qu'à la ruine ou à la dévastation. Quand bien même le commerce dit d'exportation pourrait prendre un plus grand développement au Soudan, nous aurions à rechercher s'il ne peut s'y trouver d'autres éléments de richesses.

II

Nous ne sommes heureusement pas embarrassé pour montrer qu'il peut y en avoir de considérables. Elles doivent avoir leur origine dans ce qui constitue la véritable fortune d'un pays neuf : la production et l'exportation des matières premières.

Nous allons d'abord passer en revue la série des produits que l'on pourra tirer des pays de notre Niger. Nous admettrons comme résolues les conditions nécessaires à leur exploitation, main-d'œuvre et transports, sur lesquelles nous reviendrons tout à l'heure. Il nous faut procéder ainsi, car, suivant la nature et la quantité des produits, ces questions d'exploitation se posent différemment.

Il est à remarquer que les Européens peuvent tirer parti de toutes les denrées que produisent les indigènes du Soudan, que ces denrées sont produites actuellement déjà à des conditions suffisantes de bon marché pour que le jour où on aura des voies de transport permettant de les retirer des lieux de production, elles pourront s'écouler sur nos marchés. Une revue rapide de ces produits nous permettra de nous en assurer.

On cultive déjà dans les territoires de Niger : du blé dur, des graminées, le mil, le riz et le maïs; des plantes farineuses, le manioc et l'igname; des plantes oléagineuses, les arachides et le ricin; des plantes pharmaceutiques, du tamarin et des kolas; des plantes textiles, le coton et l'espèce de chanvre qui sert à faire les filets et les cordages indigènes; des plantes tinctoriales, entre autres l'indigo. A côté de ces cultures, dont certains pourront prendre une extension illimitée, se pratique l'élevage des bêtes à cornes.

Ces produits peuvent être apportés sans transformation sur nos marchés.

Parmi ces matières il en est qui peuvent donner au Soudan vis-à-vis de la métropole un rôle prépondérant parmis nos colonies. La France pourra, pensons-nous, trouver dans ces terres des grains en quantités suffisantes pour suppléer à l'importation des grains étrangers. Les jours où, sous notre direction, les indigènes s'adonneront à la culture intensive du mil, du riz, du maïs et du blé dur, ces denrées pourront arriver en France à un prix tel que cela amènera une révolution dans le prix des grains. Nous savons que certains esprits pourront considérer cela comme un mal, mais il est difficile de ne point voir avec plaisir qu'il pourra y avoir en France à bon

marché un aliment d'épargne comme le deviendra le riz, et il faut considérer que l'abaissement du prix des grains, qui entreront ainsi davantage dans l'alimentation du bétail, permettra cet élevage sur une plus grande échelle, ce qui est la meilleure des protections.

Cependant nous pensons que la plupart des produits que nous avons énumérés devront subir une transformation sur place; de cette façon on fera des économies considérables de transport, et l'on pourra réaliser des bénéfices sérieux au point de vue industriel, étant donné le bon marché de la main-d'œuvre. C'est ainsi que le riz, le maïs et le mil peuvent être transformés en alcool.

Cette transformation en alcool mérite d'appeler l'attention.

La matière première peut être produite au Soudan à des conditions telles de bon marché, grâce à l'admirable procédé du docteur Calmette, qu'il peut être possible de se servir de cet alcool pour l'éclairage, le chauffage et la force motrice. Ce dernier point de vue est surtout intéressant pour les terres du Niger. Pour les mettre en valeur il sera nécessaire d'avoir à sa disposition un moyen de force motrice : d'abord pour mettre en mouvement les bateaux qui devront circuler sur le Niger, ensuite pour alimenter les divers moteurs dont on aura besoin, soit pour l'exploitation agricole, soit pour l'exploitation industrielle. On n'a pu trouver jusqu'ici de charbon dans l'Afrique occidentale, et il serait fort coûteux d'en transporter le long du Niger; de même pour le pétrole. D'un autre côté, sur le Niger, après Koulikoro, il ne paraît pas possible d'installer de force hydraulique.

L'alcool offrira l'avantage de pouvoir être fabriqué sur plusieurs points différents du fleuve, de façon à ce que les transports trop considérables soient évités. Il n'est pas sûr, du reste, que cet alcool ne puisse être fabriqué à des conditions de bon marché tel qu'il puisse être exporté [1].

Ces mêmes grains, ainsi que les racines farineuses comme la patate, le manioc et l'igname, peuvent servir à fabriquer des féculents. Les maniocs peuvent être envoyés aux féculeries de France simplement coupés en rondelles et desséchés, mais il serait plus rémunérateur de fabriquer les fécules sur place. Les débouchés des

1. Par les procédés du docteur Calmette, l'alcool de maïs revient en France à 0 fr. 35 le litre, en évaluant le maïs à 0 fr. 12 le kilo. Le mil contient une plus grande quantité d'amidon que le maïs, 66 p. 0/0 au lieu de 60 p. 0/0, et produit par suite une plus grande quantité d'alcool. Il semble qu'au Soudan, en traitant du mil à 0 fr. 02 le kilo, on obtiendra l'alcool au prix de 0 fr. 10 le litre.

fécules sont à peu près illimités; en France seulement, on en consomme par an 90 000 tonnes pour la glucoserie, les apprêts, la papeterie et les pâtes alimentaires. Et ce qui doit encourager la production de cette matière première dans la colonie, c'est qu'une grande partie des matières premières employées en France à cet usage vient de l'étranger. Les féculeries de manioc, d'igname ou de patate ne demandent qu'un matériel fort simple et peu coûteux.

Pour tirer le meilleur parti possible des graines oléagineuses, il y aurait intérêt à les transformer en huiles sur place.

L'écart entre le prix de la matière première et celui des produits fabriqués est considérable, et au Soudan, où la matière première se paie un prix infime, il serait encore plus grand [1].

Une matière qui devra attirer l'attention des colons sera le beurre de karité. La production actuelle du Soudan en est presque illimitée, et il y a là un produit gras de première qualité. Il s'en fait déjà du reste une exportation considérable de la côte d'Afrique.

On sait comment la consommation européenne des kolas et des tamarins va tous les jours en augmentant; l'exportation des noix de kola et des graines de tamarin peut être effectuée avantageusement, surtout si l'on arrive à les exporter fraîches. C'est là, il faut l'avouer, une réelle difficulté, et cependant les vertus indéniables de ces denrées sont d'autant plus efficaces que leur fraîcheur est plus grande : à faire sur place des extraits qui entreront plus tard dans la confection des préparations pharmaceutiques, on ne réaliserait pas à proprement parler des économies de transport, car ces fruits sont d'un prix tel que le fret les affecte peu. Nous pensons cependant que les colons qui feront les extraits sur place attireront la clientèle des fabricants de produits pharmaceutiques à cause des avantages que ceux-ci y trouveront pour l'efficacité de leurs produits.

Nous arrivons à la question du coton.

Le coton pousse pour ainsi dire partout au Soudan; la première question que l'on devait se poser, c'était si tel quel il était exportable; il semble résulter de l'enquête qu'a faite M. Fossat [2] qu'on

1. Les arachides valent à Bordeaux de 18 à 22 fr. les 100 kilos, et les huiles de bouche de 60 à 75 fr. les 100 kilos, les huiles à graisser de 55 à 58 fr. les 100 kilos, les tourteaux, résidus de fabrication, de 14 à 15 fr. 50 les 100 kilos.

Les ricins se vendent à Marseille 23 fr. les 100 kilos, les huiles de ricin de 53 à 57 fr. les 100 kilos, les tourteaux 7 fr. les 100 kilos.

2. M. Fossat avait été chargé, par M. le général de Trentinian, d'une mission à ce sujet.

n'aurait pas grand avantage à exporter sur nos marchés le coton indigène. Il est nécessaire d'en améliorer la culture; les essais qui ont été faits montrent du reste que l'on peut obtenir de très beaux produits.

N'y a-t-il pas de meilleure manière de tirer parti du coton que l'on fera pousser au Soudan que de l'exporter simplement décortiqué? N'y aura-t-il pas intérêt à le travailler sur place?

Nous avons été chargé par M. le ministre des colonies d'une mission spéciale à ce sujet, et actuellement nous sommes occupé à faire faire des essais techniques pour déterminer le prix de revient au Soudan de cette transformation en admettant que l'on se serve du coton indigène tel que les noirs le cultivent. Pour le moment voici ce que nous pouvons dire à ce sujet.

On obtient à l'aide du coton deux produits : les filés et les tissus; tous deux peuvent être fabriqués au Niger; nous pensons que la qualité de la main-d'œuvre qu'on y trouve le permet. Tout dépend évidemment de savoir quelle qualité de produit on veut obtenir.

Il nous semble que l'industrie cotonnière au Soudan ne devra se proposer pendant un certain temps que de produire pour la consommation africaine.

Au Soudan, les tissus importés sont de qualité très médiocre et de fabrication fort simple; ce sont des calicots blanchis ou teints à l'indigo. L'indigo peut y venir en quantité illimitée : toutes les matières premières se trouvent donc sur les lieux mêmes de fabrication.

Il y aura avantage à fabriquer ces tissus de bonne qualité : les économies que l'on fera sur les transports, et la main-d'œuvre permettront à priori de vendre bien meilleur marché les produits analogues à ceux qu'on importe maintenant. Cet écart permettra de fabriquer des étoffes plus solides et de meilleure apparence ; c'est le meilleur moyen que l'on aura d'enlever le marché aux importateurs. Nous sommes plus partisan, en effet, dans ce but d'une amélioration de qualité que d'un abaissement de prix.

On a raison lorsque l'on dit que le marché des tissus dans l'Afrique centrale a été jusqu'ici à celui qui a pu fournir les étoffes le meilleur marché. Ce que l'on n'ajoute pas, c'est que ce bon marché est tout relatif, et pour peu que les tissus soient d'un peu meilleure qualité, ils deviennent d'un prix exorbitants que les indigènes ne peuvent payer. Il faut bien remarquer qu'un mètre de guinée, par exemple, vaut en moyenne sur le Niger 0 fr. 80. Pour se rendre

compte de la valeur que cela représente aux yeux des indigènes, il n'y a qu'à songer à ce que vaut un mouton dans ces pays. Ce mode de comparaison est très exact; les indigènes tiennent autant à la viande qu'aux étoffes, même européennes. Sur le Niger un mouton coûte 3 francs. Nous estimons donc qu'il faut décupler les prix du Soudan pour pouvoir les comparer aux nôtres, le prix que les indigènes paient un mètre de guinée représenterait donc 8 francs chez nous. On conçoit dans ces conditions qu'ils recherchent les étoffes le meilleur marché possible. Mais si, pour le même prix, on leur présente des étoffes de deux qualités différentes, ils prendront les meilleures. Il est vrai qu'il faut un certain temps pour qu'une nouvelle marchandise s'acclimate chez eux, mais c'est uniquement parce qu'il faut qu'ils puissent se rendre compte de ses qualités, et la meilleure à leur point de vue, c'est la solidité.

Il est assez difficile de se rendre compte de l'étendue du marché qu'auront à alimenter les tisseries établies au Niger. L'importation actuelle des tissus, qui représente une valeur annuelle de 2 millions de francs, indique au moins un minimum. En dehors du Soudan, une région que nous estimons être réservée à la vente des tissus fabriqués au Soudan est celle que desservent les marchés de Sokoto et de Kano. Quoi qu'on en ait dit jusqu'ici, le Niger est navigable jusqu'au delà de Say. Nous avons pu nous en assurer nous-même, et du reste on a transporté cette année même de Karlitioro à Say 80 tonnes de marchandises, ce qui aurait pu représenter en matières commerciales une valeur de 500,000 francs. Les marchés que nous venons de nommer pourraient donc, ainsi que nous nous réservons de le montrer ailleurs, être alimentés en produits européens par notre bief du Niger. Cela se doit comprendre à bien plus juste titre des produits fabriqués sur le Niger même; les frais de transport seront alors insignifiants. Il faut remarquer que d'après la convention du 14 juin 1898, les Anglais ne peuvent opposer à nos produits de tarifs douaniers. La consommation en tissus des pays du Niger, tant anglais que française, est presque illimitée, à condition que l'on donne aux indigènes les moyens d'acheter ces produits, c'est-à-dire que l'on accepte les matières d'échange qu'ils pourront nous procurer. Si l'on exploite les diverses matières premières que nous avons énumérées précédemment, ces articles d'échange ne manqueront point.

Rien ne nous dit du reste que les tissus qui seront fabriqués ainsi au Niger ne pourront être exportés dans le reste de l'Afrique. Nous

préférons ne rien assurer à ce sujet, l'expérience seule viendra montrer ce que l'on peut attendre de cette fabrication soudanaise, et si elle pourra lutter avec les produits européens là où les conditions de transport ne la favoriseront pas spécialement. Le marché qui lui est réservé est très suffisant pour absorber tous les tissus qu'elle produira avant longtemps.

S'il ne paraît pas que l'on ait à se préoccuper de l'exportation des tissus fabriqués au Soudan, il n'en n'est pas de même des filés.

Ceux-ci pourront être vendus aux indigènes, écrus ou teints, pour servir à la fabrication de leurs couvertures, qu'ils continueront toujours à tisser, car, pour le prix où ils les produisent, il nous serait difficile de les leur fournir. Ces filés pourront aussi, nous le pensons, être importés en Europe. Ils ne rencontreront point les mêmes difficultés d'exportation que les cotons bruts. L'économie réalisée par la fabrication des filés sur place permettra de payer les frais de transport. Nos manufactures de tissus, qui achètent en grande partie leurs filés à Manchester, réaliseront en se procurant ceux du Soudan d'importantes économies sur leurs matières premières.

L'industrie du coton devant prendre une place primordiale dans la mise en valeur du Soudan, c'est très probablement une de celles que l'on aura le plus d'avantage à mettre en œuvre le plus tôt possible.

Il y a enfin un certain nombre de produits végétaux dont l'avenir nous apprendra à tirer parti, comme ce bourgou qui pousse dans le lit du Niger depuis Mopti jusqu'à Say; il y a peut-être là la matière qui fournira le sucre et l'alcool au monde entier.

Quoique nous n'ayons pas insisté sur l'exploitation des forêts de caoutchouc par la méthode commerciale, il ne faut point oublier que l'exploitation agricole du caoutchouc sera peut-être pour le Soudan une de ses plus belles sources de revenu.

A côté de ces matières premières végétales, les troupeaux devront appeler l'attention de ceux qui voudront tirer parti du Soudan. Il faut bien se dire cependant, que ce sera la richesse qu'il sera le plus difficile d'exploiter : il faudra améliorer les races de mouton, pour obtenir une laine, sinon plus longue, du moins moins rude, et l'écoulement des viandes sera toujours une question délicate.

Nous n'insisterons pas sur la production et l'exploitation de ces diverses richesses. Ce sont là des sujets d'études spéciales et techniques. Nous devons attendre que MM. Jacquey, Chevalier et Rossignol aient achevé l'enquête et les études dont les a chargés sur ces sujets M. le général de Trentinian.

III

Nous avons supposé avant de commencer cette revue des produits dont les Européens pourront tirer parti au Soudan, que les questions touchant la main-d'œuvre et les transports dans ces pays étaient résolues. Avoir de la main-d'œuvre et les moyens d'exporter les matières produites par cette main-d'œuvre, voilà les conditions nécessaires à toute mise en valeur. Nous devons rechercher maintenant si elles peuvent être remplies au Soudan.

Et d'abord examinons les questions qui touchent à la main-d'œuvre.

L'hypothèse la plus simple est celle où les indigènes cultiveraient eux-mêmes sans intervention des Européens les produits utiles aux blancs pour les leur vendre.

Tous ces produits que nous venons d'énumérer sont actuellement cultivés par les indigènes pour leurs usages personnels. Augmenteront-ils leurs productions pour pouvoir se livrer à l'exportation?

Ceux qui soutiennent que l'on peut tirer parti des pays tropicaux rencontrent beaucoup de contradiction, surtout s'il s'agit du Soudan. La grande objection qu'on leur oppose est que le nègre ne travaille que juste ce qu'il lui faut pour vivre, ou plutôt pour se procurer des captifs qui le dispensent de travailler, et quant aux dits captifs ils ne travaillent que parce qu'ils y sont forcés. D'après eux, il ne faut donc point compter sur le noir pour fournir la main-d'œuvre volontaire nécessaire à l'exploitation de ces terres, et comme le blanc ne peut faire œuvre manuelle, la conclusion est que nous n'en tirerons jamais rien si nous ne forçons les nègres à travailler.

Dans le courant de notre voyage nous avons rencontré bien des faits qui sont en contradiction avec cette affirmation.

Nous avons vu les indigènes des rives du Niger cultiver le riz et le mil en grande quantité, non point parce que cela leur était nécessaire pour vivre, mais pour réaliser un bénéfice important en allant porter leurs récoltes dans les pays où riz et mil manquent. D'autres élevaient des troupeaux; ce n'était point pour leur consommation personnelle, mais bien pour les diriger vers des contrées lointaines. D'autres enfin, et en très grand nombre, s'adonnaient au commerce proprement dit.

Il est sûr qu'il y a au Soudan comme ailleurs des individus et des races moins travailleurs que d'autres, et qu'il sera impossible de

rien tirer de certains peuples. Nous sommes persuadés, quant à nous, que ce ne sont que des cas particuliers.

Ce qu'il faut, c'est qu'un indigène voie clairement qu'il est de son intérêt d'agir autrement qu'il le fait. Nous nous rappelons ce que le fama Mademba nous disait : « Nous autres noirs, nous sommes très routiniers, et rarement quelqu'un d'entre nous entreprend quelque chose de nouveau. Mais dès qu'il est bien demontré que sans attendre trop longtemps nous pouvons retirer avantage d'une façon de faire, soyez bien persuadés qu'il nous arrive de réformer nos habitudes en ce sens. » Nos paysans agissent-ils bien autrement?

A condition d'avoir affaire à une race déjà travailleuse, nous pensons que l'on arrivera à lui faire produire beaucoup plus qu'elle n'a coutume de le faire. Nous montrerons que les terres à mettre en valeur les premières sont celles des rives du Niger. Les peuples qui les habitent sont justement parmi les plus actifs du Soudan et sont déjà habitués à produire plus qu'ils ne consomment. Nous croyons donc qu'on pourra acheter directement aux noirs un certain nombre de denrées qu'ils ont l'habitude de produire et qu'ils produiront en plus grande quantité quand ils verront qu'ils y ont intérêt.

Ce qu'il faut se demander, c'est s'il y aura avantage à procéder ainsi et s'il ne faudra pas intervenir en quelque façon dans cette production.

Il sera nécessaire d'obtenir des noirs quelques modifications à leur mode de culture, de manière à ce qu'ils tirent le meilleur parti possible de leur travail. Le meilleur moyen que l'on aura d'arriver à ce résultat sera de faire qu'ils voient mis en pratique autour d'eux les moyens qu'on leur préconisera. En d'autres termes, nous pensons qu'il ne sera pas nécessaire que les Européens dirigent toutes les cultures, mais qu'au moins dans les premiers temps il faudra qu'ils fassent appliquer eux-mêmes leurs procédés dans des exploitations qui leur appartiennent.

Pour la partie purement agricole les Européens auront donc besoin d'une certaine main-d'œuvre. Toute la partie industrielle devra être sous leur direction; là encore et surtout il leur faudra cette main-d'œuvre. Comment pourront-ils se la procurer?

Nous sommes obligé d'aborder ici la question de la captivité.

Quelque inhumain que cela paraisse, nous n'hésitons pas à dire que pendant de longues années on doit laisser subsister la captivité entre les indigènes. On a montré bien souvent combien l'idée que l'on s'en faisait était fausse, et en effet la manière d'être du patron

vis-à-vis de son captif a une sanction; c'est que celui-ci peut en somme le quitter. La propriété d'un homme ne ressemble pas à celle d'un meuble, le jour où cet homme n'est pas content de son maître, il peut fuir, et c'est là chose assez grave pour que le maître prenne un certain soin à ne point provoquer cet incident. La preuve a été souvent faite que les captifs ne tiennent pas à être libérés. Au Soudan même il est arrivé autrefois qu'on en a libéré malgré eux : ils n'ont rien eu de plus pressé que de rechercher de nouveaux maîtres. On a établi au Soudan des villages de liberté; il ne faut point croire qu'ils se peuplent aussi rapidement qu'on aurait pu le penser.

Pour nous, pendant notre voyage, nous avons vécu aussi intimement que possible avec les indigènes, nous n'avons jamais rencontré de captif qui ne soit pas satisfait de sa position. On s'en fait en général une bien fausse opinion. Un captif n'est en somme qu'une sorte de valet de ferme; pendant trois mois il va travailler aux champs avec son maître; tout le reste de l'année il se chauffe au soleil et n'a rien à faire, tandis que son maître est obligé de le nourrir et de l'habiller, lui et sa famille.

Ce qu'il faut empêcher, ce sont les razzias de captifs, parce que cela est réellement atroce. Notre surveillance suffira pour l'empêcher. Nous devrons de même veiller à ce que lorsqu'un homme libre échangera un de ses captifs, il ne le sépare pas de sa femme et de ses enfants.

Tout ce que nous demandons, c'est que l'on n'intervienne pas pour supprimer l'esclavage. Il faut éviter de brusques changements dans les états sociaux, et il est certain que l'esclavage disparaîtra de lui-même en Afrique occidentale. Ce n'est point au fond le véritable intérêt des indigènes d'avoir des captifs. Dans l'Afrique tropicale, les travaux ne durent qu'une partie très courte de l'année. Les maîtres auront tout avantage à payer la main-d'œuvre qu'ils emploieront et à ne pas la garder à leur frais alors qu'elle ne produit rien. Pour cela il faudra que la fortune mobilière augmente dans ces pays; c'est ce qui arrivera lorsqu'il y aura un certain temps que les Européens se seront attachés à les mettre en valeur. On ne voit pas très bien comment actuellement les cultivateurs paieraient les travailleurs qu'ils emploient s'ils étaient tenus de le faire. On doit donc laisser aux indigènes leurs captifs si l'on veut qu'ils aient de la main-d'œuvre.

Il est bien certain que nous n'émettons pas une semblable préten-

tion pour les blancs. C'est vis-à-vis d'eux que les préventions contre l'esclavage ont leur raison d'être.

Il faut bien reconnaître que cela vient compliquer la question de la main-d'œuvre employée par les Européens. Ceux-ci auront cependant trois manières de procéder, et nous croyons qu'elles seront suffisantes pour leur permettre l'exploitation de ces pays. Ils pourront d'abord passer une sorte de contrat de marchandage avec des propriétaires de captifs qui exécuteront sous leur direction ou à forfait la tâche qu'ils auront à remplir. Ils pourront aussi demander à l'administration d'installer sur leurs terres des villages de liberté dont les membres viendront travailler pour eux à leurs frais.

Il nous semble fort que la seule façon de compléter ce système ce sera de permettre aux blancs d'acheter les captifs, quitte à l'administration de veiller à ce qu'ils les libèrent immédiatement sous condition pour eux de se racheter par leur travail. Il pourrait résulter, si l'on agissait autrement, de très grosses pertes de capitaux pour les colons, qui verraient peut-être les hommes qu'ils ont libérés disparaître le jour même.

Si l'on ne veut pas appliquer ces procédés, il vaut autant renoncer immédiatement à retirer un profit quelconque des terres de l'Afrique tropicale.

Si, au contraire, on veut bien ne pas se laisser effrayer par des mots qui ne signifient rien en l'espèce, on aura de la main-d'œuvre en quantité inépuisable et qui plus est on arrivera à cette suppression de l'esclavage que l'on ne pourra obtenir autrement.

IV

Il nous faut examiner à présent quels seront les moyens que l'on aura pour rendre pratique les transports dans ces pays. Pour cela nous devons d'abord rechercher quelles sont les contrées où l'on veut parvenir.

Ce sont les terres avoisinant le Niger qu'il faut commencer à mettre en valeur. Cette zone fertile comprend les terres arrosées par les affluents du haut Niger, la région comprise entre le Bani et le Niger, depuis Ségou jusqu'à Mopti, en y comprenant le Minianka; puis une bande de 150 kilomètres de largeur ayant le Niger pour ligne médiane de Diafarabé à Tombouctou; enfin, à partir de Taossay, le lit même du fleuve jusqu'à Say, soit en tout 20 millions d'hectares.

Il y a au Soudan une grande région qui pourrait être tout entière dès maintenant mise en valeur par la grande culture; nous voulons parler du groupe composé par le Mossi, le Gourounsi, le Kipirsi, et le Yatenga. La région de Sikasso et de Bobo-Boulasso pourrait être dans le même cas; malheureusement ce sont des contrées dévastées et dépeuplées; il faudra de longues années pour leur rendre la main-d'œuvre nécessaire à leur exploitation. Le grand obstacle qui ne permet pas de longtemps à songer à tirer parti directement des terres du centre de la boucle du Niger, vient du manque de voies de communication avec la côte.

Les terres des rives du Niger offrent cet avantage que, une fois qu'on y est parvenu, on a à son service pour les exploiter pendant près de 3000 kilomètres un merveilleux organe de transport.

Les deux autres raisons qui font que l'on doit mettre en valeur ces terres avant toute autre partie du Soudan, c'est que les alluvions du Niger font d'elles certainement les plus fertiles du Soudan et que l'on trouvera là une main d'œuvre plus intelligente qu'ailleurs et qui a déjà l'habitude de produire plus qu'il ne lui faut pour sa consommation.

On doit donc rechercher tout d'abord la façon la plus avantageuse de relier le fleuve à la côte. Après de longues études, on a reconnu cinq voies d'accès.

La première, la plus logique, était de passer par l'embouchure pour arriver au cours supérieur du Niger. La Compagnie du Niger en a défendu soigneusement l'entrée; le résultat a été qu'on ne sait peut-être pas encore aujourd'hui, d'une façon très précise, quel est exactement l'obstacle que les rapides de Boussa apportent à la navigation. Ce qui pousse le plus à croire que cette navigation des rapides est difficilement améliorable, c'est que les Anglais, qui déclarent qu'il est impossible de rien faire en ce sens, ne font en effet rien, quoique ce serait leur avantage de parvenir au bief intérieur du Niger par l'embouchure qu'ils possèdent. La convention du 14 juillet 1898, qui nous a réservé une enclave à l'endroit de ces rapides, nous donne la possibilité d'étudier actuellement cette question.

En tout cas on ne peut songer, avec les grands bateaux qui pénètrent dans l'embouchure du Niger, à remonter le fleuve au-delà des rapides. L'intérêt de la question est déjà gravement atteint de ce fait. On a pensé alors qu'il serait plus simple, étant donné surtout que le cours du Niger, de l'embouchure à Ilo, ne nous appartient

pas, de relier le Niger à la côte par un chemin de fer jusqu'au point où la navigation pourrait recommencer; c'est le projet de la ligne qui doit traverser le Dahomey.

Bien auparavant, alors qu'on n'entrevoyait pas de liaison possible entre le bief qui s'étend de Kourroussa à Tombouctou et le reste du cours du Niger, on avait songé à relier ce bief à la côte occidentale, soit en profitant de la partie navigable du Sénégal, soit en rejoignant directement l'Océan par la Guinée.

Enfin on a étudié la question de savoir si l'on ne pourrait pas relier le Soudan au bassin méditerranéen par un transsaharien.

Nous n'avons pas à discuter ces projets en détail; les études préparatoires qui ont présidé à leur établissement l'ont fort bien fait; il nous faut simplement rechercher quelle est leur importance respective pour l'exploitation du Soudan.

Les deux projets qui comportent la réalisation la plus immédiate sont : celui du chemin de fer du Sénégal au Niger et celui de la côte de Guinée au Niger.

L'occupation du Soudan s'est faite par le Sénégal, et encore maintenant c'est par là que l'on atteint ce pays. Alors que nous n'avions pas d'autre colonie organisée sur la côte occidentale, on a pensé que l'on devait faciliter l'accès du Soudan par cette voie, en reliant les deux fleuves.

On sait quelles sont les circonstances qui ont présidé au début de ce chemin de fer et quelles vicissitudes il a traversées. C'est probablement parce qu'on a voulu lui faire suivre la ligne d'occupation qu'on lui a assigné le tracé qu'il suit. Il eût été plus économique et plus rémunérateur en effet de le faire passer par Médine, Nioro, Banamba, d'où il aurait rejoint le Niger à Yamina, avec un embranchement de Banamba vers Bammako. Il semble que la construction ait dû être ainsi plus économique. A condition de passer par Yelimané et Kérané, il n'y a de Kayes à Nioro qu'un marigot très étroit à traverser, et de Nioro à Banamba il y en a fort peu. Le véritable avantage de ce tracé aurait été de traverser des pays dont l'exploitation est facile et d'aider à la traite de la gomme jusqu'à Nioro.

Mais lors même que le chemin de fer du Sénégal au Niger sera terminé, il ne remplira pas le but qu'on serait en droit d'en attendre.

Les marchandises destinées au Niger ne pourront arriver directement de la métropole qu'en août et septembre. Il n'y a même qu'une semaine pendant laquelle les bateaux de 4000 tonnes peuvent arriver

jusqu'à Kayes; encore doivent-ils se débarrasser à Saint-Louis ou à Dakar de la moitié de leurs chargements. Le reste de l'année, ces marchandises devront débarquer à Dakar ou à Saint-Louis. Dans la plupart des cas ce sera à Dakar. Il n'y a guère que les bateaux armés par les importateurs eux-mêmes qui passent la barre à Saint-Louis; les bateaux des compagnies de navigation ne font pas escale à Saint-Louis.

Pendant les neuf mois où les vapeurs ne montent pas jusqu'à Kayes, c'est-à-dire de novembre à juillet, les marchands n'ont plus à leur service que des chalands tirés à la cordelle, qui mettent quarante jours au moins à monter le Sénégal. Il faudra donc ajouter aux dépenses du fret du chemin de fer le fret du Sénégal (40 francs la tonne en moyenne) et souvent celui du chemin de fer de Dakar à Saint-Louis, ainsi que les frais de transbordement et d'entrepôt. Enfin il sera nécessaire aux maisons de l'intérieur d'avoir des représentants ou des agents à Bammako, à Kayes, à Saint-Louis et à Dakar. Pendant la période où les bateaux à vapeur montent à Kayes, il faudra ajouter au temps de la traversée une dizaine de jours pour les marchandises qui arrivent directement; et pendant le reste de l'année près de deux mois. D'un autre côté le fret du chemin de fer du Sénégal au Niger sera toujours élevé, car ce chemin de fer ne pourra s'approvisionner en charbon à la mer (le prix du charbon à Kayes est actuellement de 103 francs la tonne). C'est en considération de ces inconvénients fort graves que l'on a songé à réunir le Niger à la mer par la Guinée.

Nous nous bornons à renvoyer au rapport du capitaine Salesses pour la discussion de ce projet. Il semble en résulter que la construction de ce chemin de fer ne coûtera pas beaucoup plus que celle de celui du Sénégal. Le coût du fret sera beaucoup moins élevé; le chemin de fer de Guinée pourra en effet s'approvisionner de charbon à la mer et surtout on pourra abaisser ses prix d'exploitation par rapport à ceux du chemin de fer du Sénégal, étant donné qu'il aura probablement plus de trafic. Le chemin de fer du Sénégal n'aura pour ainsi dire qu'un trafic de transit : de Kayes à Bamako, il ne chargera ni ne déchargera presque pas de marchandises. Le capitaine Salesses estime qu'au contraire le transport des denrées que le chemin de fer trouvera dans sa traversée de la Guinée suffira à rémunérer son exploitation.

Pour que le chemin de fer de Guinée puisse cependant avoir son plein intérêt pour l'exploitation des terres du Niger et concurrencer

avantageusement toute autre voie, il faut que ceux qui le construiront trouvent le moyen le plus économique et le plus rapide possible de faire passer à nos marchandises les barrages de Bammako à Toulimandio, soit que le chemin de fer aille jusque là, soit que l'on organise le transbordement des chalands à l'aide d'une voie ferrée ou d'un canal. S'il n'en était ainsi pendant un temps de l'année qui pourrait être assez long, on aurait avantage à entreposer les marchandises à Kayes pour leur faire attendre le départ des grands vapeurs.

Bien avant que ces deux chemins de fer aient été à l'étude on avait songé à mettre en valeur l'Afrique centrale par un transsaharien.

Pour le Soudan, la question du transsaharien a eu surtout un intérêt alors que l'on ne voyait pas d'autre moyen de pénétrer jusqu'à ce pays. Il faut bien reconnaître que pendant de longues années on n'a considéré le Soudan que comme une dépendance naturelle de l'Algérie. Il n'y a pas bien longtemps que ce mot de Soudan n'éveillait encore que des idées fort vagues, et l'on peut dire que la plupart des partisans du transsaharien résumaient leur opinion sous cette forme : le transsaharien drainera en Algérie toutes les richesses qui se trouvent à Tombouctou, la province soudanaise sera comme elle l'a toujours été une dépendance naturelle de l'Algérie ; elle y sera en outre rattachée d'une façon plus étroite.

Nous avons montré comment ces richesses soudanaises seront vite épuisées si on ne les renouvelle pas et surtout combien peu de rapports avait cette région, même Tombouctou, avec notre colonie méditerranéenne.

A côté de cette formule vague, les ingénieurs qui ont étudié de près le transsaharien lui ont donné une forme plus précise et plus sérieuse. M. Paul Leroy-Beaulieu s'est fait le défenseur de ce chemin de fer et ses derniers articles résument l'état de la question [1].

Il semble fort que les partisans du transsaharien ont vu que notre Soudan serait bien mieux desservi par les lignes qui relieraient la côte occidentale et le Niger que par leur chemin de fer; aussi donnent-ils pour point d'aboutissement à celui-ci le lac Tchad; ainsi conçu, il aurait pour but la mise en valeur de nos nouvelles possessions du Bornou, du Kanen, du Ouadaï et du Baghirmi.

Nous n'aurions donc nullement à nous préoccuper du transsaha-

1. Voir particulièrement la *Revue des Deux Mondes* du 1er juillet 1899.

rien si on ne faisait à son occasion intervenir le Soudan, et surtout si sa construction ne devait avoir pour effet probable de retarder celle des lignes de la côte occidentale.

Les partisans du transsaharien partant du fait exact de la division en trois tronçons de nos possessions africaines : le Magreb, le Soudan et le Congo, concluent à la nécessité de les relier entre eux. M. Paul Leroy-Beaulieu, à la vérité, ne cherche pas à créer une liaison économique entre l'Algérie et le Soudan; la principale raison qu'il invoque est une raison politique. Dans le cas d'une guerre entre la France et l'Angleterre, le transsaharien serait, dit-il, de toute nécessité pour assurer la défense de nos possessions de l'Afrique occidentale en même temps qu'il nous permettrait de menacer les possessions anglaises du Niger. Mais, malgré les affirmations de la Compagnie du Niger, les territoires qui lui ont été dévolus ne sont nullement organisés : en fait, si on voulait les enlever à l'Angleterre, il faudrait soumettre les indigènes, qui, à l'heure actuelle, n'ont même pas l'idée que l'Angleterre puisse avoir quelque influence sur eux. Or, ce n'est pas avec des troupes blanches que l'on peut espérer défendre ces pays; la fièvre les aurait promptement décimées. Sous les tropiques, on ne peut compter que sur des troupes indigènes encadrées par des blancs.

Dans ces conditions, le transsaharien nous parait ne devoir être que de peu d'utilité, pour ne pas dire d'aucune utilité stratégique à l'égard de nos possessions de l'Afrique occidentale. On ne peut donc guère le considérer que comme un outil de pénétration dans les régions situées à l'ouest et au sud du Tchad. A cet égard il nous parait prématuré : ces pays, nous les connaissons à peine, et il nous reste encore à en faire la conquête.

Il nous semblerait donc regrettable de voir l'opinion publique s'engouer du transsaharien, d'autant plus que la construction de cette ligne aurait pour effet certain de repousser à une époque indéterminée la construction des lignes soudanaises, les seules véritablement nécessaires. L'intervention de l'État, sous forme de subventions ou de garantie d'intérêts, est indispensable aux entreprises de chemins de fer coloniaux; or on peut être assuré que l'effort qu'exigerait le transsaharien obligerait l'État à refuser son concours aux autres lignes.

En fait, le chemin de fer indispensable pour mettre en valeur le Soudan, c'est le chemin de fer de Guinée. On a étudié déjà une voie mettant en relation le golfe de ce nom avec le centre de la boucle du

Niger par l'arrière-pays de la côte d'Ivoire. Cette ligne aura assurément un grand intérêt un jour, mais on ne devrait l'exécuter qu'après avoir uni par une voie plus courte les terres avoisinant les rives du fleuve avec la côte.

V

Nous en aurions fini avec cette étude de la mise en valeur des terres soudanaises s'il ne nous restait à rechercher de quelle façon il faut mettre ces terres entre les mains de ceux qui voudront les exploiter. C'est la question des concessions. Elle se pose d'une façon très simple au Soudan et nous pouvons la résumer en très peu de mots.

La manière la plus large d'entendre le régime des concessions, c'est de donner l'ensemble des terres à exploiter à une compagnie à charte. Ce régime ne convient pas au Soudan.

On se fait généralement une idée fausse des compagnies de colonisation, surtout lorsqu'on prend pour exemple les compagnies anglaises contemporaines. Ce ne sont point des organismes exploitant les terres qu'on leur a confiées. Ce qu'elles doivent seulement faire, c'est préparer la colonisation. Donner le Soudan à une telle compagnie serait inutile et même dangereux. Préparer une terre à la colonisation, c'est soumettre les peuples qui l'habitent, c'est ensuite doter cette terre des éléments de pénétration économique. On peut même dire à ceux qui prennent comme type les compagnies anglaises, que les hommes qui ont fondé les compagnies et les gouvernements qui leur ont donné une charte n'avaient d'autres idées en vue que la conquête et l'annexion.

Au Soudan on n'a point à se préoccuper de cela. Nos terres sont limitées de tous côtés par les frontières tracées par les diverses conventions diplomatiques et la conquête est faite. Ce qu'il reste à faire du côté des Touareg et dans certaines parties du sud de la boucle n'est plus que de la pacification.

En outre il n'y a pas d'intérêt économique à donner les terres soudanaises à de telles compagnies. Elles pourraient avoir pour but de préparer l'œuvre de la colonisation en faisant des travaux publics. Au Soudan aucun de ceux qu'il y a à faire ne nécessitent un tel organisme. Il faut d'abord mettre en valeur les terres riveraines du fleuve, et il y a là pour de longues années de labeur. Le seul chemin de fer qui leur est utile doit faire assez de bénéfices par lui-même

pour qu'il ne soit point utile d'encourager les capitalistes à la construction en leur donnant en outre le monopole de l'exploitation de tout un pays.

Nous n'insistons pas sur cette question des compagnies à charte. En créer une au Soudan serait peut-être arrêter pour longtemps la colonisation, une telle compagnie ne pouvant être qu'un prétexte de spéculation sur le terrain.

Ce n'est donc que de concessions d'exploitation dont il peut être question au Soudan.

Ici la question se pose d'une façon fort simple. Il ne peut être question de donner des concessions étendues que dans les pays où elles doivent avoir une utilité réelle d'exploitation. Les sociétés de capitalistes qui demandent des concessions de plusieurs millions d'hectares n'ont d'autre but que de se réserver un territoire où ils auront seuls le droit d'acheter les produits d'exploitation qui s'y trouveront et d'y écouler leurs marchandises. D'après ce que nous avons montré, au Soudan il n'y a qu'une région où cela ait quelque avantage, la région ou se fait la cueillette du caoutchouc. Il peut y avoir là un intérêt à concéder à des compagnies l'exploitation du latex. Mais c'est là au Soudan un phénomène tout local.

Partout ailleurs, il ne faut pas admettre les grandes concessions. Nous avons vu comment c'est seulement par l'exploitation agricole ou industrielle qu'on retirera un plein parti des terres soudanaises. Des gens sérieux ne demanderont jamais à mettre en valeur par ces procédés des étendues de terres mesurant des millions d'hectares.

Il faudrait pour justifier une semblable prétention avoir à sa disposition un capital tel qu'il serait impossible de le rémunérer avec les bénéfices que l'on retirerait de l'exploitation des terres que l'on pourrait mettre en valeur, ce qui sera toujours assez limité. Il y a trop d'essais à faire et les risques à courir sont trop grands pour que pendant de longues années on ne soit obligé à mesurer ses efforts.

Ce n'est que peu à peu que l'on augmentera la surface des terres que l'on mettra en valeur.

Les capitalistes qui demanderont d'immenses concessions de terres, avons-nous déjà dit, ne pourront avoir d'autre idée que d'en spéculer, et cette spéculation leur serait fort aisée.

Les terres que l'on mettra immédiatement en valeur sont très déterminées et c'est sur certains points faciles à fixer que porteront les premiers efforts. Qu'arrivera-t-il, par exemple, si une compagnie

demande le Macina en concession? Elle ne pourra émettre certainement la prétention de le mettre en valeur tout entier. Comme ce sont les plus belles terres du Niger, une fois sa concession accordée, elle sera bien sûre de s'en débarrasser en la détaillant aux colons à de hauts prix.

Il faut prendre garde qu'en pareille matière une faute peut compromettre peut-être pour toujours la mise en valeur de tout un pays.

Cette mise en valeur des terres du Soudan doit s'effectuer d'une manière normale, comme a eu lieu par exemple celle du Far-West ou du delta du Nil, et ces terres doivent devenir aussi riches.

Une chose à nos yeux doit caractériser le Soudan. Ce n'est point un de ces pays où, sans effort, on trouve des richesses spontanées. Les hommes qui voudront mettre en valeur les terres créées par le beau fleuve de l'Afrique occidentale auront à faire face à un labeur de tous les instants, à triompher de bien des souffrances. Ce n'est point au commerce désolateur qu'ils devront s'adresser, c'est au travail par excellence qu'ils auront à vouer leur vie, à celui qui féconde la terre.

Ce qui rendra leur tâche plus haute, c'est qu'ils auront à être des éducateurs, que ce seront les races instruites par eux qui profiteront plus tard de leurs travaux. Ce qui fera la beauté de la mise en valeur de nos terres du Niger, c'est que ceux qui oublieront le devoir qu'ils auront à remplir échoueront dans leur tentatives.

Ce qui ennoblira l'œuvre de ceux qui ont travaillé et travaillent à donner ces terres à la France, c'est qu'elles sont de celles dont la mise en valeur honore le pays qui l'entreprend.

ÉMILE BAILLAUD.

LES PROJETS

D'UNION DOUANIÈRE PAN-BRITANNIQUE

(*Suite et fin*[1]).

IV

Au point de vue économique et commercial, le fait capital, celui qui domine toute la question, c'est que le Royaume-Uni, l'Inde, la plupart des possessions et un petit nombre de colonies sont résolument libre-échangistes, tandis que le plus grand nombre des colonies, et parmi elles les plus importantes, sont non moins résolument protectionnistes.

Les débats des congrès des chambres de commerce de l'Empire britannique démontrent clairement ce fait, qui est d'ailleurs également démontré par ses résultats, c'est-à-dire par l'absence de douanes dans deux pays britanniques et par les quarante et quelques tarifs différents qui ont été établis par les autres. Il nous est bien entendu impossible, faute de place, de reproduire ces tarifs. Le lecteur les trouvera exposés tout au long dans les *Statistical Abstracts* paraissant tous les ans et dans le livre de Sir Rawson W. Rawson, qui, étant déjà un peu ancien, fait voir que depuis dix ans la situation dans son ensemble n'a pas changé, et présente des groupements et des commentaires très ingénieux.

Les doctrines économiques des colonies protectionnistes ont de très graves conséquences au point de vue de la constitution d'une union douanière pan-britannique.

Dans les pays comme Lagos, ou la Côte d'Or, ou Sierra Leone, où l'élévation du tarif est uniquement due à des nécessités budgétaires, il est aisé d'obtenir l'abaissement de certains droits, s'il est

1. Voir *Annales des sciences politiques*, juillet 1899, p. 487.

démontré que cet abaissement fera croître les importations dans une mesure telle qu'il n'y aura pas de moins-values. Dans les pays protectionnistes, au contraire, une telle mesure est impossible, puisque le tarif a uniquement ou partiellement pour but de restreindre les importations. Le protectionnisme consolide les obstacles que les nécessités budgétaires opposent à l'abaissement des droits, et ne permet aux pays qui en sont atteints qu'un seul moyen de différenciation : l'élévation des droits. Mais l'élévation des droits peut amener des moins-values sur les recettes douanières par suite de la diminution des importations. Si ce cas se présente dans un pays protectionniste ayant besoin pour des raisons financières de toutes ces recettes douanières, ce pays ne peut différencier d'une façon effective par diminution de droits, et il ne le peut par augmentation que s'il reçoit des subsides du dehors. Or une étude comparative du tableau I et des tarifs de douanes nous montre que plusieurs colonies britanniques, tels que Victoria, le Queensland, l'Australie méridionale et occidentale, la Nouvelle-Zélande, la Tasmanie, le Cap et Natal[1] sont à des degrés divers dans cette situation.

Pour que ces colonies pussent entrer dans une véritable union douanière pan-britannique, il faudrait donc que l'union les indemnisât des moins-values de leurs recettes douanières et adoptât un tarif élevé. La première condition est, ainsi qu'il a été dit, d'une réalisation difficile, mais possible; la seconde ne l'est pas, parce que, ainsi que nous l'avons également dit, certaines parties de l'Empire britannique sont aussi résolument libre-échangistes que d'autres sont protectionnistes. Hong-Kong et les Straits Settlements, dont la propérité tient à l'absence complète de douanes, ont déclaré nettement et à plusieurs reprises qu'ils ne voulaient pas changer de politique économique. Le gouvernement britannique, qui gouverne également l'Inde d'une façon souveraine, s'est aussi déclaré opposé à une augmentation de son tarif.

Une véritable union douanière pan-britannique doit donc au point de vue économique être considérée comme impossible.

Il en est de même pour des raisons analogues du libre-échange inter-impérial qui serait repoussé par les pays protectionnistes.

C'est pourquoi l'exposé et la discussion qui vont suivre, et qui auront pour base le commerce d'importation et d'exportation de

1. On prétend généralement que le Cap et Natal ont des tarifs purement fiscaux. Ce n'est pas notre avis. Leurs tarifs nous semblent protéger leurs productions.

l'Empire et plus spécialement du Royaume-Uni, auront pour unique objet l'examen des conditions de réalisation d'un système de droits différentiels.

Mais avant d'aller plus loin, et conformément à ce que nous avons fait pour l'examen des projets d'union douanière au point de vue financier, il convient de présenter certaines observations à propos des chiffres sur lesquels nous nous appuyons.

Les statistiques publiées par l'administration du Royaume-Uni pour toute la période dont nous nous occupons présentent toutes les garanties d'exactitude possibles en de pareilles matières. Mais il n'en est pas de même pour les statistiques coloniales. C'est seulement dans ces dernières années qu'elles ont toutes été dressées avec l'exactitude et la précision nécessaires. Autrefois certaines d'entre elles, dont le nombre s'accroît à mesure qu'on s'éloigne de l'époque actuelle, présentaient de graves défectuosités [1]. Or les travaux du *Board of Trade*, quand ils s'appliquent aux colonies et possessions, sont nécessairement basés sur les statistiques coloniales.

Les statisticiens ont essayé de remédier aux défectuosités que nous signalons par des méthodes plus ou moins ingénieuses qu'il serait trop long de rapporter ici [2]. Les résultats auxquels ils ont abouti ne concordent pas exactement quant à la valeur absolue des chiffres et par conséquent quant à l'amplitude des variations que ces chiffres présentent d'une année à l'autre. En outre ces résultats sont difficilement comparables les uns aux autres, parce que, la plupart du

1. V. Sir Rawson, *op. cit.*; J. A. Baines, *The recent Course of Trade within the British Empire*, conference publiee par le *Journal of the Royal Statistical Society*, mars 1898; et, dans la discussion qui a suivi cette conférence, l'opinion de M. A. E. Bateman.

2. Nous nous contentons de donner des tableaux empruntés avec quelques simplifications au travail de M. J. A. Baines que nous venons de signaler, parce que ces tableaux, quoique incomplets, nous paraissent supérieurs à tous les autres tableaux du même genre que nous connaissons. Les autres publications sur lesquelles nous nous sommes appuyé sont : les *Statistical Tables relating to the Progress of the Foreign Trade of the United Kingdom*, documents parlementaires [C.-5297] et [C.-7349] publiés en 1888 et 1894 sous la direction de Sir Robert Giffen, statisticien du *Board of Trade*; le *Memorandum of the Board of Trade on the Comparative Statistics of Population, Industry and Commerce in the United Kingdom and some other leading foreign Countries*, document parlementaire [C.-8322] publié en 1897 sous la direction de M. Courtenay Boyle, successeur de Sir Robert Giffen; les *Statistical Yearbooks of Canada*, annuaires officiels très volumineux et contenant beaucoup de renseignements s'appliquant à tout l'Empire britannique; J. Edgcome, *The British Trader's Vade mecum*, publié an 1895 pour le compte du *Fair Trade Club*; Sir George Baden-Powell, *The Financial Relations of the Empire, Can they be improved* (*Journal of the Royal Colonial Institute*, juillet 1897); M. G. Mulhall, *The Trade of the British Colonies* (*Contemporary Review*, novembre 1897).

temps, les divisions par périodes ou par pays sont différentes, mais, et ce sont là les deux points importants, il y a concordance dans le sens des variations qui nous intéressent, et ces variations sont assez accentuées pour qu'on puisse raisonnablement supposer que les erreurs commises n'ont influé que sur leur amplitude, et non sur leur sens.

Cette concordance s'explique d'ailleurs fort bien, car nos recherches portent principalement sur la proportion existant entre le commerce intra-impérial et le commerce extra-impérial. Or, comme les différentes parties de l'Empire, sauf quelques exceptions plus récentes que la date de confection de ces tableaux, se traitent les unes les autres comme des pays étrangers, les importateurs et les exportateurs n'ont aucun intérêt à déguiser le lieu de provenance ou d'expédition de leurs marchandises. Il en résulte que les erreurs, à la condition qu'elles se répètent dans les mêmes conditions, ce qui est ordinairement le cas, atteignent de la même façon le commerce intra-impérial et le commerce extra-impérial, et que, le rapport de ces deux commerces comportant au numérateur comme au dénominateur la même proportion d'erreurs, le produit de ce rapport est indépendant de ces erreurs.

Par conséquent dans l'exposé qui va suivre, les chiffres relatifs au commerce actuel de l'Empire, y compris le Royaume-Uni, et ceux qui se rapportent aux variations du commerce du Royaume-Uni présentent seules le maximum de garantie d'exactitude qu'on peut atteindre en matière de statistique. Les chiffres relatifs aux variations du commerce des colonies et possessions présentent moins de garanties; mais, comme ce qui nous importe surtout c'est le sens de leurs variations, nous les croyons suffisamment exacts pour nous en servir.

Nous croyons donc pouvoir émettre avec sécurité les assertions suivantes.

Actuellement le commerce de l'Empire britannique, et plus spécialement des colonies et possessions, envisagé au point de vue de sa provenance et de sa destination, présente un aspect chaotique.

Pour les importations, l'Empire tire de lui-même 39,2 p. 100 de son commerce. Trois pays parmi ceux qui ont quelque importance sont au-dessous de cette moyenne : les Straits Settlements avec 37,3 p. 100, le Canada avec 35,6, le Royaume-Uni avec 22,9. Tous les autres pays de quelque importance sont au-dessus de la

moyenne. Les colonies proprement dites tirent de l'Empire 70 p. 100 de leurs importations, les colonies et possessions réunies 73,5, l'Inde 82,8, Ceylan 93,8, le Queensland 95,5, l'Australie occidentale 98,2, la Tasmanie 99,3.

A l'exportation la moyenne pour le commerce intra-impérial est pour l'Empire de 44,9 p. 100. Au-dessous de cette moyenne se trouvent les Straits Settlements avec 31,7, la Jamaïque avec 29,8, le Royaume-Uni avec 27,9, les Iles Sous le Vent avec 25,6; au-dessus tous les autres pays, parmi lesquels l'Inde britannique avec 51,2 p. 100, les colonies et possessions avec 66,6, les colonies avec 73,6, et tout en haut de l'échelle la Nouvelle-Zélande avec 94,7, le Cap, avec 97,3, l'Australie occidentale avec 98,9, le Queensland avec 99,5, et la Tasmanie avec 100 p. 100 ou, pour être plus exact, avec 99,99.

Remarquons en passant que les Iles Sous le Vent qui, de tout l'Empire, exportent le plus à l'étranger, sont au-dessus de la moyenne pour leurs importations en provenance de l'Empire et que le Canada, qui est au-dessous de la moyenne pour les exportations, est au-dessus pour les importations.

En outre la comparaison avec les années précédentes fait voir que les échanges réciproques des colonies et possessions britanniques diminuent en importance relative tant à l'importation qu'à l'exportation; les importations en provenance du Royaume-Uni diminuent également et les exportations destinées à ce pays augmentent un peu, toujours au point de vue relatif; et le commerce avec l'étranger augmente relativement, à l'importation et à l'exportation, de ce que perdent les autres commerces.

Naturellement ces augmentations et ces diminutions ne sont pas uniformes, certains pays y échappent et même subissent des variations inverses des résultantes que nous avons mentionnées. Ce fait augmente encore les difficultés que la diversité actuelle des relations économiques présente à l'établissement d'un système pan-britannique de droits différentiels.

Envisageons d'abord les pays ou groupes de pays où le commerce inter-impérial, tant à l'importation qu'à l'exportation, dépasse 80 p. 100 du total, c'est-à-dire Maurice, le Cap, le Queensland, l'Australie occidentale et la Tasmanie. Ce sont eux qui sembleraient devoir le moins souffrir des inconvénients causés par l'établissement d'un système de droits différentiels, car ils devraient ressentir moins vivement la restriction des importations étrangères et les représailles de l'étranger sur leurs exportations. Remarquons

toutefois qu'ils n'ont que très peu de moyens de communication directe avec l'étranger, et que le chiffre élevé de leur commerce intra-impérial est dû en partie à leur commerce extra-impérial indirect. Le Cap et Maurice, par exemple, commercent avec l'étranger par le moyen du Royaume-Uni; le Queensland, l'Australie occidentale et la Tasmanie le font au moyen des colonies voisines. Le commerce extra-impérial, surtout à l'exportation, s'accroît d'ailleurs rapidement dans les colonies australasiennes que nous venons de nommer; tandis qu'au Cap les importations en provenance de l'étranger augmentent et les exportations en destination de l'étranger diminuent en importance relative. En outre, le commerce indirect avec l'étranger est regardé par les fonctionnaires des douanes comme britannique, et par conséquent toute préférence accordée aux produits britanniques sous forme de diminution de droits ferait un trou énorme dans le budget de ces colonies, et comme, ainsi que nous l'avons dit, elles ne pourraient le boucher au moyen d'autres recettes, elles seraient réduites à augmenter les droits sur les produits étrangers, ce qui ne remédierait peut-être pas au mal et en tout cas accentuerait encore la prépondérance des produits de l'Empire sur leur marché.

Les pays britanniques qui sont placés dans une situation inverse de la précédente, c'est-à-dire dont les échanges avec l'étranger dépassent de beaucoup les échanges avec l'empire, éprouveraient encore plus de difficultés à donner une préférence aux produits de l'empire. Il est vrai que ces pays ne sont pas nombreux, puisqu'ils comprennent uniquement les Straits Settlements et le Royaume-Uni, qui tirent de l'étranger 62,7 et 77,1 p. 100 de leurs importations et y envoient 68,3 et 72,1 de leurs exportations. Nous parlerons tout à l'heure spécialement du Royaume-Uni. Pour les Straits Settlements, leur situation est bien nette : ils n'ont pas de douanes, ils ne pourraient donc favoriser le commerce impérial qu'en créant des droits, et c'est manifestement contraire à leur intérêt.

Il y a en outre des pays britanniques dont le commerce est en quelque sorte dissymétrique; leurs exportations de provenance étrangère, par exemple, sont très considérables, tandis que la répartition de leurs importations reste conforme à la moyenne, ou *vice versa*. De ce nombre sont la Jamaïque et les îles Sous le Vent, qui expédient à l'étranger, c'est-à-dire en l'espèce aux États-Unis, 70,2 et 74,4 p. 100 de leurs exportations, tandis qu'elles en tirent 40 p. 100 environ de leurs importations. Étant donnée la nature de ses res-

sources financières, dont plus de 40 p. 100 proviennent d'impôts autres que les douanes, la Jamaïque pourrait faire assez facilement face au déficit que produirait dans son budget une moins-value sur 60 p. 100 des articles soumis aux droits de douane. Mais comment ferait-elle pour se garantir des représailles que les États-Unis ne manqueraient d'exercer contre elle? Les habitants des îles sous le Vent seraient encore plus embarrassés.

Quant au Canada, qui reçoit de l'étranger 64,4 p. 100 de ses importations et qui y envoie moins de 40 p. 100 de ses exportations, le fait que, malgré la guerre économique qu'il soutient contre les États-Unis, 53 p. 100 environ de ses importations, sans compter la contrebande, viennent de ce dernier pays montre bien qu'il ne saurait se passer des importations américaines. En outre, la géographie et l'histoire font nettement voir que le véritable marché pour les produits canadiens c'est les États-Unis, et que, si actuellement les exportations canadiennes dans ce pays sont tombées à 35 p. 100, cela tient à des causes passagères, c'est-à-dire à la guerre de tarifs actuelle que les Canadiens, auxquels elle fait beaucoup de mal, désirent vivement voir cesser. Or toute préférence accordée exclusivement aux pays britanniques élargirait encore le fossé qui sépare le Canada de ses voisins; il n'est donc pas probable que le gouvernement canadien consente à une mesure de ce genre, si ce n'est temporairement et à titre de riposte ou de représailles pour amener les Américains à composition.

Mais les difficultés économiques que rencontrerait l'établissement d'un système de droits différentiels dans les colonies et possessions britanniques ne proviennent pas seulement de la répartition entre l'étranger et l'Empire des importations et des exportations. Le protectionnisme de certaines colonies, qui constitue un obstacle absolu à la formation d'une union douanière véritable, est aussi très difficilement conciliable avec l'etablissement de droits différentiels. Les colonies protectionnistes qui ne craignent pas les représailles des pays étrangers peuvent handicaper les importations extra-impériales, car c'est conforme à leur politique commerciale; mais renoncer à protéger leur production intérieure serait contraire à cette politique. Or, comme il est facile de le constater et de le comprendre, leur consommation s'alimente surtout à leur production intérieure, et les importations étrangères n'y contribuent que dans une proportion infime. Pour que la préférence accordée par elles aux produits impériaux fût autre chose qu'un trompe-l'œil, il fau-

drait qu'elles renonçassent à la protection, ce qu'elles ne veulent pas faire [1].

De leur côté, les pays libre-échangistes, sous peine de renoncer à leur système, ne pourraient accorder qu'une préférence légère, et même dans ce cas ils seraient dupes, puisque les pays protectionnistes ne veulent pas renoncer à la protection et que la protection ne permet que des préférences illusoires.

En résumé, un système de droits différentiels pan-britannique, si jamais il était établi, aurait de graves inconvénients pour un certain nombre de colonies et possessions britanniques et serait même funeste aux intérêts de quelques-unes; mais, pour être juste, il faut ajouter qu'il aurait également des avantages pour presque toutes, puisqu'il les favoriserait sur les marchés impériaux et notamment sur le marché métropolitain. Toute la question est de savoir si les avantages l'emporteraient sur les inconvénients. Dans la majorité des cas et pour le futur immédiat, cela n'est pas douteux pour la plupart des colonies et possessions, sinon pour les plus importantes, mais à la condition que la préférence accordée fût suffisante pour faire hausser le prix des produits privilégiés et pour en augmenter la consommation dans des proportions notables.

Or les marchés impériaux autres que ceux du Royaume-Uni sont de peu d'importance pour les colonies et possessions; ce fait est constaté par les chiffres que nous avons fournis, et il s'explique très bien, car un très grand nombre de colonies et possessions ont les mêmes productions ou sont susceptibles de les avoir et ont également les mêmes besoins; et en outre, comme nous l'avons dit, le protectionnisme vient encore diminuer l'importance des transactions réciproques qu'elles pourraient effectuer.

Le grand avantage que les colonies et possessions retireraient de la constitution dans l'Empire d'un système de droits différentiels serait donc d'occuper une situation privilégiée sur le marché du Royaume-Uni.

Il s'agit donc d'examiner si le Royaume-Uni peut leur accorder cette situation.

Au point de vue financier il est incontestable que le Royaume-Uni pourrait d'une part créer de nouveaux droits sur les produits étrangers et augmenter ceux qui existent, et d'autre part diminuer ou supprimer les droits qui frappent les produits des colonies et

1. V. Conférences coloniales et congrès des chambres de commerce de l'Empire.

dépendances, car, dans la première moitié de ce siècle, ces tarifs étaient très élevés [1]; mais des raisons politiques et commerciales s'y opposent absolument. Malgré les progrès qu'ont faits récemment les idées protectionnistes, la grosse masse des habitants du Royaume-Uni est libre-échangiste et, à notre avis, avec raison [2].

Sans doute la supériorité commerciale du Royaume-Uni tient à des causes complexes, mais le libre-échange est certainement une de ces causes; à notre avis même le libre-échange est absolument nécessaire au Royaume-Uni. Nous ne voulons pas nous lancer dans la discussion de ce sujet qui a fait couler tant d'encre et sur lequel tout a été dit. Nous nous bornerons à citer deux arguments qui, d'après nous, suffisent à faire pencher complètement la balance en faveur de notre thèse.

Le Royaume-Uni est devenu en quelque sorte une gigantesque usine. Il est impossible d'y produire les matières premières et les aliments nécessaires à ses habitants, d'abord à cause des conditions naturelles, ensuite et surtout parce que la surface des terrains propres à la culture est insuffisante et que le travail industriel et commercial offre de plus gros salaires et de plus gros bénéfices que le travail agricole.

Les quelques chiffres suivants serviront à illustrer cet état de choses.

Pour les vingt-trois ans qui se sont écoulés entre 1854 et 1877, d'après sir Rawson W. Rawson, la proportion moyenne des objets d'alimentation dans les importations totales du Royaume-Uni a été de 37,99 p. 100 et celle des matières premières de 44,32. Pour 1894, M. Ashton trouve 43,34 et 38,99. Pour 1895, l'*Almanach de Gotha* donne 47,7 et 36,7. Quant au résidu, M. Rawson W. Rawson n'en indique pas la nature; M. Ashton trouve 14,22 d'objets manufacturés et 4,50 de divers, l'*Almanach de Gotha* 3,5 d'animaux et 12,1 d'objets manufacturés.

De la période 1861-65 à la période 1891-95, les importations de blé et de farine de blé évalué et à son poids de grain ont passé par progrès continus de 34 651 549 cwt à 96 582 863; les importations des autres céréales et de leur farine ont passé de 25 585 277 cwt à

1. V. *Customs Tariff of the United Kingdom*, document parlementaire (C-8...) publié en 1897.

2. V. par exemple discours de M. Balfour à la chambre des Communes, le 6 avril 1897. *Times* 7 avril, p. 9, col. 1 *in fine*, et le leading du *Times* du même jour intitulé *Our Food Supply*.

78 474 603, et les importations moyennes de toutes les céréales et de leurs farines par tête d'habitants ont passé de 224 lbs à 488; pour la viande morte les chiffres correspondants sont 1 553 384 et 10 436 549 cwt et 5,9 et 30,4 lbs [1].

Pendant ce temps l'étendue cultivée du Royaume-Uni restait à peu près stationnaire, puisqu'elle était de 46 984 106 acres [2] en 1871-75, de 47 403 060 en 1876-80, 47 741 072 en 1885 et 47 868 000 en 1897. Mais dans cette étendue cultivable, les prairies et les bois avaient augmenté au détriment des terres labourables, surtout de celles cultivées en céréales, et naturellement la quantité des produits avait diminué [3]. Par exemple, d'après M. Seton Karr [4], député conservateur de Saint-Helen's, en 1845 la superficie emblavée du Royaume-Uni était de 4 199 812 acres et en 1896 de 1 734 118, et cependant la la population avait augmenté de 14 000 000 d'habitants.

La grande commission d'enquête sur l'agriculture, dans son rapport final de juillet 1897, constatait que 25 p. 100 seulement du blé nécessaire à la consommation du Royaume-Uni étaient produits dans ce pays. Les calculs faits sur les chiffres fournis par le *Times* [5] pour les trois dernières années, c'est-à-dire 1895-96, 1896-97, 1897-98, donnent 22,40 pour la production intérieure et 77,60 p. 100 pour l'importation.

Et, ainsi qu'on le verra dans les tableaux IV, VII et VIII consacrés à la provenance des importations du Royaume-Uni, la majeure partie des importations provient de l'étranger. Pour le blé et la farine de blé, par exemple, pendant les trois dernières années dont les statistiques aient été publiées par les *Agricultural Returns*, c'est-à-dire 1894-96, 96,90 p. 100 du blé et de la farine de blé importés venaient de l'étranger et 13,10 seulement des colonies et possessions britanniques [6].

Les tableaux VII et VIII font voir que la situation est analogue pour

1 Cwt est l'abréviation de *hundredweight* qui signifie quintal et équivaut à 50k,802; lb est l'abréviation de *pound* qui signifie livre et équivaut à 0k,453.

2. L'acre vaut 40 ares, 4671.

3. V. sur ce sujet comme pour les chiffres précédents les *Agricultural Returns* pour 1898 et les articles spéciaux du *Times*.

4. Séance de la chambre des Communes du 6 avril 1897.

5. 12 septembre 1898.

6. Pour plus de détails sur la provenance des importations du Royaume-Uni, V. M. G. Mulhall, *The progress of the World*, Londres, 1880; les *Agricultural Returns for Great Britain*, publiés annuellement par le Board of Agriculture; R. F. Crawford, *An Inquiry into Wheat Prices and Wheat Supply* (*Journal of the Royal Statistical Society*, mars 1895;) l'*Appendix to the Final Report of the Royal Commission on Agriculture* déjà cité; et R. B. Marston, *War Famine and Our Food Supply*, Londres, 1897.

les autres produits alimentaires et les matières premières. Le Royaume-Uni ne peut les tirer de son sol, il les importe, et principalement de l'étranger : 98,1 p. 100 du tabac, 97,3 du coton, 95,5 des œufs, 92,4 du sucre, 91,6 du lait et de ses dérivés, 91,3 des fruits, 87,2 des grains et farines, 85,6 des huiles, 83,5 des boissons alcooliques, 79,8, des graines et semences, 79,6 de la viande, 79,4 des animaux, 79,1 des métaux bruts, 77,3 du caoutchouc, 75 du bois, 73,7 du café, 56,7 du cuir, 52,8 des jute, lin et chanvre importés, proviennent de l'étranger. Seuls parmi les produits alimentaires ou les matières premières qui figurent sur la liste des importations pour plus de 0,3 p. 100, la laine et le thé proviennent pour la plus grande partie de l'Empire britannique, la première pour 82,8, le second pour 86,8 p. 100.

Dans ces conditions la protection, même restreinte aux produits de l'étranger, ferait hausser le prix des matières premières et alimentaires et par conséquent affaiblirait la situation de l'industrie britannique vis-à-vis de la concurrence extérieure.

Il est insensé de prétendre que les produits coloniaux pourraient remplacer les produits étrangers en quantité suffisante et sans faire hausser les prix au moins d'une façon sensible, puisque l'importation des derniers est beaucoup plus considérable que celle des premiers, et que certaines matières, comme le coton, sont produites dans de meilleures conditions à l'étranger qu'aux colonies. L'Inde, avec sa population surabondante et ses famines périodiques, ne peut être considérée comme un pays surproducteur de céréales; les colonies australasiennes sont dans de meilleures conditions, mais leur étendue cultivable est relativement petite et leur production en céréales ne dépasse pas beaucoup les besoins de leurs habitants, puisqu'il y a deux ans il a fallu qu'elles achetassent des blés aux États-Unis. Le Canada est encore dans une meilleure situation au point de vue de la culture des céréales seulement, mais il y a aux États-Unis, dans l'Argentine, dans la Russie d'Europe et d'Asie, en Chine et dans d'autres pays étrangers des terres arables supérieures aux siennes et en beaucoup plus grande quantité.

Actuellement les États-Unis, l'Argentine, la Russie sont les grands exportateurs de grains; dans quelque temps il faudra probablement y ajouter la Sibérie et la Chine septentrionale; si la métropole taxe ou surtaxe leurs produits, il est incontestable qu'elle restreindra considérablement le marché de ses achats et par conséquent sera forcée d'acheter plus cher.

Le même raisonnement pourrait s'appliquer aux autres matières premières et aux autres objets d'alimentation qui sont importés dans le Royaume-Uni en si grande quantité. On peut ajouter qu'un certain nombre de ces produits se détériorent forcément par un transport prolongé et que la France, la Belgique, la Hollande, le Danemark sont en quelque sorte les fournisseurs privilégiés de l'Angleterre pour le beurre, les œufs, la volaille et certains fruits dont les Anglais font une très grande consommation. Enfin il faut remarquer que les produits du même genre ne sont pas nécessairement de même qualité et par conséquent ne peuvent se suppléer les uns les autres. Par exemple le climat de l'Inde ne permet pas de produire un coton égal en qualité à celui d'Amérique ou d'Égypte; le tiers du minerai de fer employé par l'Angleterre vient de l'étranger, et principalement de l'Espagne, parce que les minerais anglais sont en général moins riches que ces derniers et que leur traitement est plus coûteux.

L'examen du commerce d'exportation du Royaume-Uni, dont on peut voir l'analyse aux tableaux IX et X, conduit également à constater qu'une union douanière de l'Empire britannique aurait des conséquences fâcheuses pour la métropole.

Tout droit à l'importation a pour effet fatal de restreindre les exportations pour les deux raisons suivantes, qui sont bien connues : les produits s'échangent contre des produits; des mesures économiques prises contre les étrangers entraînent généralement des représailles de la part de ces étrangers.

Or le tableau X montre que la proportion des exportations du Royaume-Uni destinées aux pays étrangers par rapport à celles qui sont destinées aux pays britanniques varie peu, et que les premières sont un peu plus du double des secondes. Par conséquent l'union douanière ou la ligue de droits différentiels auraient une influence néfaste sur le commerce du Royaume-Uni.

Il serait inexact de prétendre que la diminution des exportations en destination à l'étranger aurait sa contre-partie sous forme d'une augmentation équivalente des exportations dans les pays britanniques.

D'abord 28,8 p. 100 du commerce général d'exportation et 33,5 p. 100 [1] du commerce spécial du Royaume-Uni ont avec les colonies et dépendances pour lesquelles ces exportations constituent 48 p. 100

1. D'après notre tableau X, pour les cinq années 1890-1894.

des importations, et cette dernière proportion tend à diminuer. Ensuite les colonies et dépendances, ainsi que nous l'avons vu, ne peuvent donner au Royaume-Uni qu'une préférence insignifiante par suite des nécessités budgétaires et de leur politique commerciale. Enfin il faut bien remarquer que, en vertu du principe que les produits s'échangent contre des produits, ce qui permet au Royaume-Uni d'importer dans certaines colonies plus qu'il n'en reçoit, c'est précisément le fait que certains pays britanniques, comme l'Inde et l'Australie, se trouvent dans la même situation vis-à-vis de l'étranger. L'Inde, par exemple, dans les trois dernières années dont les chiffres ont été publiés par les *Statistical Abstracts relating to British India* a reçu en moyenne du Royaume-Uni pour 57 886 000 Rx de marchandises et y a envoyé 37 982 000 Rx, ce qui fait une différence d'un peu moins de 20 000 000 de Rx en faveur des importations provenant du Royaume-Uni. Par contre elle a expédié en Autriche-Hongrie, Belgique, France, Allemagne et Hollande pour 22 996 282 Rx de marchandises et en a reçu seulement 7 076 279 Rx ce qui fait une différence d'un peu moins de 16 000 000 Rx, en faveur des exportations destinées à ces pays. La compensation s'opère et au-delà par le fait que la France, l'Allemagne, la Belgique, la Hollande et l'Autriche-Hongrie ont expédié en moyenne dans les mêmes années au Royaume-Uni pour £ 126 372 138 de marchandises et ont reçu du Royaume-Uni £ 80 447 447, c'est-à-dire £ 46 000 000 de moins qu'ils n'y avaient exporté [1].

Si le Royaume-Uni et l'Inde différencient contre l'étranger, par ce fait seul, et indépendamment des représailles inévitables, cet échange circulaire de marchandises se trouve entravé, les exportations de l'Inde à l'étranger diminuent et par conséquent aussi les demandes de l'Inde à l'industrie britannique.

Mais ce n'est pas tout, un cinquième environ du commerce d'exportation du Royaume-Uni consiste en réexportations, et, augmentées du transit, les réexportations s'élèvent au quart du chiffre total des exportations [2]. Tous droits sur les marchandises étrangères, avec les représailles qu'ils entraîneraient, auraient manifestement pour conséquence de restreindre dans des proportions énormes le mouvement des entrepôts dans le Royaume-Uni et l'activité de ses transports maritimes. Il serait dès lors à craindre que les ports continentaux

1. *Statistical Abstracts for the United Kingdom.*
2. V. les *Statistical Abstracts* et les *Annual Statements of the Trade.*

d'Anvers, de Rotterdam et de Hambourg, par exemple, ne devinssent à la place de Londres et de Liverpool les marchés régulateurs pour certaines marchandises et ne profitassent des énormes avantages qui découlent de cette situation.

Il est donc bien clair que le Royaume-Uni lèserait gravement ses intérêts économiques en accordant à ses colonies et possessions une préférence sur son marché, et il est par conséquent improbable que son gouvernement accomplisse un tel acte.

D'autre part nous avons vu que les avantages que certaines colonies et possessions britanniques pourraient retirer de l'établissement d'un système de droits différentiels consistent presque uniquement dans la préférence qui leur serait accordée par le Royaume-Uni. Le Royaume-Uni ne pouvant accorder cette préférence, il est clair que l'établissement d'un système pan-britannique de droits différentiels est impossible.

V

L'examen du côté politique de la question donne les mêmes résultats. Il conduit à constater l'impossibilité d'une organisation et même d'une politique communes.

Comme il a été dit plus haut, les colonies et possessions britanniques jouissent de la plus grande indépendance. Même les colonies de la Couronne du dernier degré comme Gibraltar et les possessions comme l'Inde sont traitées avec ménagement et leurs intérêts sont en général respectés.

Quant aux colonies autonomes, elles sont extrêmement jalouses de leur autonomie. Pour l'obtenir, jusque vers le milieu de ce siècle, elles ont dû lutter avec acharnement contre la métropole, et actuellement elles trouvent encore trop restrictive la politique libérale du gouvernement britannique. Elles cherchent continuellement à accroître leur liberté et à faire acte d'indépendance. Elles ont souvent réclamé le droit de négocier directement avec les gouvernements étrangers, elles protestent contre les traités que le gouvernement britannique conclut en leur nom et n'hésitent pas à contrecarrer la politique impériale. On sait quels embarras ont suscité et suscitent au gouvernement britannique les prétentions de Terre-Neuve sur le French Shore, celles des colonies australasiennes à propos de l'Océanie, et du Cap vis-à-vis de ses voisins de l'Afrique du Sud.

Or toute union douanière véritable implique forcément une administration douanière centrale ou une surveillance de chacune des parties contractantes par des délégués de l'union; tout système de droits différentiels subordonne le régime commercial et financier de chacun des États qui l'adoptent à l'agrément des autres États; et il en est de même, bien qu'à un moindre degré, du libre-échange inter-impérial.

Comment amener les colonies autonomes à se dessaisir même partiellement d'un droit qu'elles considèrent comme sacré, celui de voter l'impôt; comment les amener à renoncer à une partie de cette indépendance qu'elles trouvent déjà trop limitée?

Comment représenter dans le conseil, la conférence ou le congrès chargé de constituer ou d'administrer l'union douanière ou les autres organisations ces colonies de la couronne et ces dépendances qui dépassent de beaucoup actuellement comme population et comme commerce les colonies à self-government? Elles ne peuvent être représentées que par leurs gouvernements, c'est-à-dire en réalité par des fonctionnaires dépendant de la métropole, ce qui augmenterait encore la prépondérance de cette dernière.

La métropole accepterait-elle le retrait ou la limitation de cette prépondérance? C'est douteux, car le Royaume-Uni en lui-même est plus important que toutes ses colonies et dépendances, et il a la charge de défendre les intérêts communs de l'Empire et les intérêts particuliers des pays qui ne se gouvernent pas eux-mêmes. En outre les habitants du Royaume-Uni ont par nature cet esprit d'indépendance qu'ils ont légué à leurs colons. Et si ces derniers répugnent à s'incliner devant la volonté de la métropole, beaucoup plus peuplée, plus riche et plus puissante qu'eux tous réunis, possédant le prestige d'une histoire glorieuse et d'une civilisation ancienne et jouant dans la politique internationale un rôle de premier rang, il est à présumer que de son côté la métropole refusera de subordonner sa politique propre aux intérêts d'États qui sont encore sous sa dépendance et qui, il y a peu de temps, lui étaient complètement soumis.

VI

Le gouvernement métropolitain a conscience de cette situation et des susceptibilités des colonies. Même à propos des matières les moins importantes, il met un soin jaloux à ne pas même avoir l'air

de vouloir toucher à l'autonomie des colonies importantes, et il laisse ces dernières agir à leur guise jusqu'à l'extrême limite compatible avec la paix internationale. Lorsqu'il s'agit de projets d'organisation commerciale ou autres de l'Empire, il déclare que la proposition doit venir des colonies [1]; et d'une façon générale, il a fait mauvais accueil aux idées d'union douanière pan-britannique, quelle que fût la combinaison désignée par ce nom. On peut en effet citer dans ce sens une longue série de manifestations [2] dues aux hommes politiques dirigeants de tous les partis et même aux chambres, tandis que les manifestations en sens opposé sont à notre connaissance au nombre de deux seulement et dues uniquement à M. Chamberlain [3], lequel d'ailleurs les a pour ainsi dire désavouées par d'autres manifestations [4].

1. V. par exemple : réponse de Lord Salisbury du 1889 à une lettre qui lui avait été adressée par Lord Roseberry agissant comme président de l'*Imperial Federation League* (*Imperial Federation*, 1889, p. 172); et discours de M. Chamberlain du 9 juin 1896 au troisième congrès des chambres de commerce de l'Empire (p. 5 col. 2 *in fine* du compte rendu officiel), au dîner du Royal Colonial Institute du 31 mars 1897 (*Times*, 1er avril 1897) et à la conférence coloniale de Londres le 24 juin 1897 (p. 10 du compte rendu officiel).

2. Discours de Lord Salisbury à la conférence coloniale de 1887, *Acccounts and Papers* [C. 5,091]. — Entretien de Lord Salisbury le 10 juillet 1890 avec une députation de l'Impérial Federation League, *Imperial Federation*, 1890, p. 155. — Disc. de M. Gladstone à Dundee, 29 octobre 1890, *Imperial Federation*, 1890, p. 295. — Séance de la chambre des Lords du 12 février 1891, proposition de Lord Dunraven et discours de Lord Salisbury, *Imperial Federation*, 1891, p. 53. — Séance de la chambre des Communes du 17 février 1891; proposition de Sir Howard Vincent et discours de M. Goschen, *Imperial Federation*, 1891, p. 57. — Séance de la chambre des Communes de mars 1892, premier jour du débat sur l'adresse, amendement Lowther et discours de Sir Michael Hicks-Beach, *Imperial Federation*, 1892, p. 67. — Réponse de M. Gladstone à Sir Howard Vincent qui lui avait demandé une audience pour une députation de l'United Empire Trade League, *Times*, 13 avril 1893. — Réponse de M. Gladstone à une députation de l'Imperial Federation League en avril 1893, Loring et Beadon, *op. cit.*, p. 21. — Dépêche de Lord Ripon au gouverneur général du Canada, 28 juin 1895, *Accounts and Papers*, 1895 [C.-7824]. — Discours de Sir Michael Hicks-Beach, chancelier de l'Échiquier, le 30 juin 1897 au banquet de la National Union of Conservative and National Associations, *Sheffield Daily Telegraph*, 5 juillet 1897. — Discours de Lord Rosebery à la chambre de commerce de Manchester le 1er novembre 1897. — Discours de M. Balfour à Norwich le 5 novembre 1897, *Times*, 6 novembre 1897. — Discours de Sir William Harcourt à Dundee et Kirckaldy, les 25 et 26 novembre 1897, *Times*, 26 et 27 novembre 1897. — Discours de M. Asquith à Stockton le 15 décembre 1897, *Times*, 16 décembre 1897. — Discours de Sir Robert Giffen à Stoke le 16 décembre 1887, *Times*, 17 décembre 1897. — Opinions exprimées à la chambre des Communes le 6 mai 1898 et rapportées plus bas.

3. Discours déjà mentionnés au dîner du Canadian Club le 25 mars 1898 (*Times*, 26 mars) et au congrès des chambres de commerce de l'Empire britannique le 9 juin 1896 (compte rendu officiel, p. 4 et 5).

4. Discours du 31 mars 1897 au dîner du Royal Colonial Institute (*Times*, 1er avril) et du 24 juin de la même année à la conférence coloniale de Londres

Les dernières déclarations que nous connaissions de lui sur ce sujet datent du 6 mai 1898 et ont été émises à la chambre des Communes. Nous les résumerons, ainsi que la discussion dans laquelle elles figurent, pour plusieurs raisons. D'abord les partisans de l'union douanière pan-britannique ont voulu y voir un encouragement donné à leurs projets; ensuite les paroles prononcées à cette occasion par Sir W. Harcourt et M. J. Morley, leaders du parti libéral, sont représentatives de l'attitude de ce parti en la matière. enfin l'opinion de la fraction non chauvine du parti conservateur a été également exprimée par M. Courtney.

Au cours d'une discussion sur l'Afrique du Sud, Sir W. Harcourt avait mentionné pour la blâmer l'acceptation par le gouvernement conservateur d'une offre de M. Cecil Rhodes repoussée par le gouvernement libéral au moment de la formation de la compagnie à charte. M. Rhodes avait proposé d'insérer dans la constitution de la compagnie une disposition par laquelle elle s'engageait à ne pas frapper les produits britanniques de droits supérieurs à ceux du tarif de la colonie du Cap. La disposition proposée s'établissait par des droits différentiels, mais elle en prévoyait, le cas échéant, l'établissement, et par conséquent son acceptation engageait moralement le gouvernement britannique à ne pas repousser ces droits si dans l'avenir on le priait de les sanctionner. Le ministère libéral, fidèle à la doctrine du libre-échange proposa de généraliser la disposition et de l'appliquer aux importations de toutes provenances. M. Rhodes refusa et en définitive fit accepter en 1898 sa proposition originale par le ministère conservateur.

Sir W. Harcourt maintint la doctrine libérale, il s'éleva avec force contre toute atteinte portée au libre-échange et se déclara opposé à tout système d'union douanière ou de droits différentiels.

M. J. Morley, s'associant aux idées exprimées par Sir W. Harcourt, rapporta un propos prêté à M. Chamberlain qui, parlant de l'union douanière pan-britannique, aurait déclaré « qu'il ne voudrait pas toucher de nouveau à cette question avec une paire de pincettes ».

M. Chamberlain, répondant immédiatement à cette observation, ne dément pas le propos qui lui est prêté, ce qui en est la confirmation implicite, et déclare que, ce qu'il a repoussé, c'est un système

(compte rendu officiel, p. 10) et aussi le discours du 6 mai 1898 (*Times*, 7 mai) commenté plus bas.

de droits différentiels réciproques, et que ce qu'il désire c'est l'établissement dans les colonies de droits différentiels en faveur des pays de l'Empire, mais sans réciprocité de la part de la métropole. C'est dans ce but que les traités avec la Belgique et le Zollverein ont été dénoncés. Toutefois les étrangers ne doivent pas nécessairement être exclus des avantages accordés à la métropole.

M. Courtney, parlant après les orateurs précédents, blâme l'acceptation de la proposition de M. Rhodes comme étant contraire au système du libre-échange. Il est donc bien certain qu'il aurait *a fortiori* blâmé l'établissement de droits différentiels ou d'une union douanière pan-britannique.

A notre avis, le système préconisé par M. Chamberlain ne peut à aucun point de vue être considéré comme une union douanière, ou même une ligue de droits différentiels s'appliquant à l'Empire, car dans ce système le Royaume-Uni continuerait à traiter sur le pied d'égalité l'étranger et les colonies et possessions, et ces dernières auraient non pas l'obligation, mais la faculté d'établir des droits différentiels. En outre ces droits seraient dirigés non seulement contre l'étranger, mais encore, par la force des choses, contre certains pays de l'Empire, car, dans le cas où une colonie ayant un tarif unique le réduirait par traité en faveur d'un pays britannique, il y aurait différenciation contre les autres pays britanniques. Enfin, on peut se demander si beaucoup de colonies consentiraient en faveur de la métropole à ce marché de dupes. On voit bien en matière politique les peuples se diriger par le sentiment; en matière commerciale c'est beaucoup plus rare.

Il est donc probable que, en cette circonstance comme en beaucoup d'autres, M. Chamberlain a voulu tout bonnement complaire à sa clientèle chauvine et protectionniste en émettant des déclarations protectionnistes et en lui donnant un gage apparent, mais vague et illusoire, que le gouvernement pourrait bien un jour réaliser ses désirs.

Il faut également remarquer l'interprétation donnée par M. Chamberlain à la dénonciation des traités de commerce avec la Belgique et le Zollverein, car on a voulu voir dans cette dénonciation un encouragement donné par le gouvernement britannique aux projets dont nous nous occupons. D'abord rien n'autorise à l'affirmer, ensuite, si cela était vrai, M. Chamberlain n'aurait pas manqué de le dire pour s'en faire gloire et entretenir sa popularité. Or, d'après lui, cette dénonciation a eu pour but de donner aux colonies britan-

niques plus de liberté dans leur politique commerciale et nullement de préparer une union douanière. C'est en effet très vraisemblable.

Ainsi, ni les déclarations de M. Chamberlain, ni la dénonciation des traités de commerce ne peuvent être réellement considérés comme une modification à l'attitude défavorable antérieure du gouvernement britannique vis-à-vis des projets d'union douanière dont il est ici question.

Les gouvernements coloniaux n'ont pas montré de dispositions plus favorables, bien que généralement ils se soucient peu, quand leurs intérêts sont en jeu, d'être désagréables à la métropole et d'empiéter sur ses droits; ils n'ont jamais fait la moindre proposition ferme d'union douanière ou de droits différentiels et ne semblent pas disposés à en faire [1].

Il est vrai que parfois leurs représentants autorisés dans des réunions, dans des congrès, ou même dans des assemblées délibérantes, ont émis des vœux en faveur de la fédération plus ou moins complète de l'Empire, au point de vue politique, militaire ou commercial.

On aurait tort d'attacher de l'importance à ces manifestations. Dans tous les pays les discours obligés prononcés dans certaines occasions, aux distributions de récompenses par exemple, ou aux banquets politiques et même dans les parlements, renferment forcément un certain nombre de développements, de lieux communs brillants et patriotiques, et ils évitent soigneusement de mentionner certaines vérités.

Il est de bon ton dans les colonies britanniques d'afficher vis-à-vis de la métropole un loyalisme sincère sans doute, mais un peu ostentatoire, et de ne pas mettre en évidence son désir d'indépendance et sa volonté bien arrêtée de faire prévaloir ses intérêts sur ceux de la métropole. On y parle sans cesse, et dans la métropole aussi, de resserrer les liens qui unissent l'Empire, mais c'est un peu à la manière des choristes d'opéra comique qui chantent pendant

1. V. Colmer, Mémoire cité, p. 22, et dans le compte rendu officiel de la conférence d'Ottova p. 208 et suivantes; discours de Sir J. Gordon Sprigg, premier ministre de la colonie du Cap, à une députation de l'Imperial Federation (Defence) Committee le 9 juillet 1897, *Times*, 10 juillet 1897; discours de M. J. H. Reid, premier ministre de la Nouvelle-Galles du Sud, au meeting de la *British Empire League* le 5 juillet 1897 à Londres et au banquet de la chambre de commerce de Paris le 19 juillet 1897 (*Times*, 6 et 20 juillet); et surtout les décisions prises par la conférence coloniale de 1897, p. 14 *in fine* du compte rendu officiel.

un quart d'heure « Partons pour la guerre » en passant du côté cour au côté jardin et *vice versa*, et finalement rentrent dans la coulisse.

Par quels faits se sont traduits dans la réalité les discours des notoriétés coloniales en faveur de l'unité commerciale, politique ou militaire de l'Empire? Par aucun. Le don d'un cuirassé fait par la colonie du Cap à la métropole est une contribution à la défense de l'Empire et ne constitue pas du tout un pas fait vers une fédération militaire. Il en est de même des offres de collaboration militaire que les colonies ont faites à différentes reprises à la métropole et que cette dernière a parfois acceptées.

Il en est de même aussi au point commercial d'un certain nombre de faits qui ont été présentés comme constituant des preuves que les colonies ont le désir de voir établir une union douanière ou un système analogue dans l'Empire britannique.

Le premier de ces faits est la proposition de M. Cecil Rhodes dont nous avons déjà parlé au point de vue métropolitain. Au point de vue colonial, il faut remarquer que la Rhodesia n'est même pas une colonie de la Couronne, et qu'elle est administrée pratiquement par M. Rhodes. L'offre en question doit donc être considérée comme un acte spécial à M. Rhodes.

Quel a été le mobile de cet acte? nous ne pouvons bien entendu sur ce point faire que des conjectures. Remarquons tout d'abord que l'engagement ne vise que les produits du Royaume-Uni et nullement ceux du reste de l'Empire; remarquons ensuite que M. Rhodes, dans son discours du 21 avril 1898[1], où il exposa la chose à ses actionnaires, a dit que la raison pour laquelle il avait pris comme base le tarif du Cap, c'est qu'il avait en vue la fédération sud-africaine, et que la compagnie à charte n'avait rien à gagner à la mesure proposée par lui. Etant donné le passé de M. Rhodes, il semble bien que dans ce cas comme dans d'autres il avait pour but de faire vibrer la corde chauvine britannique et de masquer par ce moyen le caractère un peu personnel et financier de ses projets.

On ne peut pas davantage attribuer à la conférence d'Ottawa le caractère d'une manifestation des colonies et dépendances en faveur de l'union douanière pan-britannique. Il faut remarquer en effet qu'à cette conférence étaient représentées seulement huit colonies britanniques : le Canada, le Cap, la Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, le Queensland, l'Australie méridionale, la Tasmanie et la Nouvelle-

1. *Times*, 22 avril.

Zélande. Trois des colonies à self-government et toutes les autres faisaient défaut.

Sur la question qui nous occupe la conférence exprima cinq vœux ou avis. Elle demanda que le gouvernement impérial donnât à toutes les parties de l'Empire le droit de conclure entre elles des traités de réciprocité commerciale et d'établir des droits différentiels: elle demanda également la dénonciation de toutes les dispositions conventionnelles interdisant aux parties autonomes de l'Empire d'établir entre elles ou avec le Royaume-Uni la réciprocité commerciale; elle préconisa la conclusion entre le Royaume-Uni et ses colonies [illegible] d'un traité douanier par lequel le commerce inter-impérial serait favorisé par rapport au commerce avec l'étranger; à défaut de la participation de la métropole à un pareil traité, elle en recommanda la conclusion par les colonies en tout ou en partie; enfin elle demanda que l'union douanière sud-africaine pût être incluse dans les arrangements commerciaux projetés. De ces cinq décisions, la troisième seule constitue un vœu en faveur de l'établissement d'un système pan-britannique de droits différentiels. Or, tandis que les quatre autres furent votées à l'unanimité, celle-ci ne fut adoptée que par 5 voix contre 3. La majorité comprenait le Canada, la Tasmanie, le Cap, l'Australie méridionale et Victoria; la minorité la Nouvelle-Galles du Sud, la Nouvelle-Zélande et le Queensland.

La dernière décision a été votée sur la demande expresse du Cap, qui avait subordonné à son adoption l'approbation donnée par lui au deux premières. Or, elle est manifestement impraticable, car l'union douanière sud-africaine contient l'Etat libre d'Orange et les hommes qui la dirigent font tous leurs efforts pour y faire entrer le Transvaal. Les avantages exclusifs accordés à l'Etat d'Orange par le Cap sont contraires à la clause de la nation la plus favorisée insérée dans les traités de commerce conclus par le Royaume-Uni pour lui-même ou pour les pays britanniques. Les pays étrangers n'ont pas réclamé, parce qu'il ne s'agissait que d'une union douanière locale, et que l'atteinte portée aux engagements pris envers eux n'avait aucune importance pratique. Du jour où il s'agirait du commerce de l'Empire, il est probable qu'ils ne négligeraient aucun moyen de parer le coup porté à leurs intérêts et se prévaudraient de tous leurs avantages. L'admission de l'Etat d'Orange dans une union douanière pan-britannique en ouvrirait également la porte à tous les États étrangers; elle serait donc incompatible avec l'existence de cette union. D'autre part le maintien de l'union douanière sud-afri-

caine est indispensable au Cap, qui autrement risquerait de perdre une partie de son commerce. Ainsi, tant que l'État d'Orange restera indépendant, le Cap ne pourra accéder à une union douanière pan-britannique.

Ces seules remarques permettent de voir que les décisions de la conférence d'Ottowa ne peuvent être interprétées comme la marque d'un mouvement des colonies et possessions de l'Empire en faveur d'une union douanière pan-britannique. Un examen un peu attentif des discussions de la conférence conduit au même résultat. En tous cas il faut bien retenir que la majorité des colonies britanniques n'était pas représentée à la conférence et qu'il y manquait même trois des colonies à self-government.

Quant à la décision récente du gouvernement canadien d'accorder une déduction de 12 1/2 p. 100 la première année et de 25 p. 100 la seconde année aux produits du Royaume-Uni et à certains pays britanniques, son caractère est certainement difficile à déterminer. En fait elle s'applique au Royaume-Uni, à la Nouvelle-Galles du Sud et aux Antilles anglaises, mais en droit elle pourrait s'appliquer à des pays étrangers si ces derniers faisaient au produits canadiens des avantages suffisants. Il est vrai que les représentants du gouvernement canadien ont dit à plusieurs reprises que cette disposition avait surtout pour but d'avantager la métropole qui, par sa conduite libérale envers ses colonies, avait des droits acquis à une pareille faveur; mais par contre, en d'autres occasions, le gouvernement canadien a présenté sa décision comme une application des principes du libre-échange, comme une mesure destinée à faciliter la transition entre le protectionnisme de ses prédécesseurs et le libre-échange non pas inter-impérial mais international.

Il se peut qu'il y ait du vrai dans ces deux interprétations. Il est naturel que le gouvernement libéral cherche à réaliser ses idées économiques de façon à flatter les sentiments impérialistes et chauvins d'un certain nombre de ses administrés. Mais il y a une troisième interprétation qui est encore plus naturelle que les deux autres. Le débouché naturel du Canada, c'est son voisin du sud. Or les Etats-Unis, tout en trouvant moyen de figurer pour plus de 50 p. 100 dans les importations du Canadà, sont parvenus à l'aide de leurs droits protecteurs à ne prendre que de 30 à 35 p. 100 des exportations de ce pays. Le Canada a fait de vains efforts pour arriver à une entente, ses négociations dans ce sens tiennent une large place dans son histoire, et la question des rapports commerciaux

avec les États-Unis a été, pour parler le jargon en usage, la principale planche de la plate-forme électorale de ses élections générales en 1896. Il se pourrait bien que l'avantage accordé aux produits britanniques et éventuellement à ceux d'autres pays eût au moins partiellement pour but de concurrencer les importations américaines et d'amener les Etats-Unis à résipiscence.

Toutes ces observations sont corroborées par ce que nous savons des délibérations de la conférence coloniale de 1897. La plus grande partie de ces délibérations est restée secrète. Seuls le discours d'ouverture de M. Chamberlain et les décisions de la conférence ont été publiés. Or les décisions de la conférence en matière commerciale tiennent en neuf lignes. Les premiers ministres recommandent la dénonciation des traités de commerce avec l'Allemagne et la Belgique et prennent l'engagement de délibérer avec leurs collègues sur le point de savoir si le commerce de la métropole avec les colonies ne pourrait pas être favorisé par l'établissement dans les colonies de droits différentiels en faveur des produits métropolitains.

Ces votes nécessitent quelques commentaires. La première partie des précédentes décisions, relative à la dénonciation des traités, a été votée à l'unanimité. Pour la seconde partie, il n'est pas parlé du nombre des suffrages, ce qui laisse à penser qu'il y a eu simplement majorité. Puis on remarquera l'élasticité de l'engagement pris, qui dans le fait n'engage à rien. Jusqu'à présent nous n'avons pas en effet entendu dire que les délibérations des ministres coloniaux sur le sujet précité aient produit quelque effet, ni même qu'elles aient eu lieu. En réalité la formule employée constitue un moyen poli de ne pas appliquer les idées qui y sont renfermées.

Enfin la conférence ne comprenait que les représentants des *self-governing Colonies* et nullement ceux des autres, lesquelles sont plus importantes que les premières.

En résumé, on ne peut citer aucun fait indiquant chez les gouvernements coloniaux le désir d'établir l'union douanière pan-britannique. Sans doute les représentants de certains d'entre eux ont indiqué qu'ils verraient avec plaisir la métropole accorder un traitement de faveur aux produits de leur pays, mais il n'ont pas offert de concessions en échange, et, en tous cas, n'ont pas fait de propositions de négociations.

VII

Quant à l'opinion publique, il serait évidemment très intéressant de la déterminer d'une façon certaine, mais c'est impossible à cause de la masse énorme de documents qu'il faudrait connaître. Nous ne pouvons qu'émettre des hypothèses basées sur des faits aussi représentatifs que possible.

Tout d'abord il est clair que l'attitude des gouvernements que nous venons d'exposer reflète dans une certaine mesure l'opinion des gouvernés. Ensuite l'examen approfondi des séances des congrès tenus pendant les dix dernières années par les chambres de commerce du Royaume-Uni et de tout l'Empire conduit à constater que les chambres de commerce favorables à l'union douanière sont en minorité sur le principe même, sans parler des divergences qui existent au point de vue de l'application. Puis, l'examen des actes de l'*Imperial Federation League*, sa vie et sa mort, nous font voir que la majorité de ses membres était opposée à l'union douanière soit absolument, soit pour des raisons d'opportunité. Nous sommes donc amenés à conclure que, somme toute, le mouvement en faveur d'une union douanière pan-britannique, tout en ayant une grande importance, à titre de symptôme surtout, n'a jamais eu un très grand nombre d'adhérents.

Enfin le dépouillement consciencieux des périodiques et la lecture des principaux quotidiens donnent lieu à deux séries de constatations : d'une part depuis la fin de l'année 1897 l'union douanière pan-britannique est beaucoup moins souvent traitée et, toutes proportions gardées, beaucoup plus souvent combattue que dans les années précédentes; d'autre part, à peu près depuis la même date, l'impérialisme a accentué son caractère agressif et conquérant, les idées d'extension de l'Empire sont passées au premier plan, les manifestations chauvines se sont multipliées et bon nombre d'entre elles ont eu pour auteurs les personnages politiques les plus importants. Il semble donc bien que, pour le moment, des deux courants de l'impérialisme, celui qui tend à augmenter la cohésion de l'Empire, et celui qui tend à son extension, le second ait relégué le premier au second plan. Est-ce là un résultat définitif? Nous ne le croyons pas.

Tout récemment, dans un discours prononcé devant la section économique de la *British Association* et reproduit dans la *Fort-*

nightly Review [1], Miss Ethel Richmond Faraday prétendait que l'union douanière pan-britannique était l'idéal de tous les impérialistes. Sans aller aussi loin que cet auteur, nous croyons en effet que l'impérialisme pacifique, qui tend à augmenter la cohésion de l'Empire au point de vue militaire, politique et économique, finira par prendre le dessus sur l'impérialisme conquérant, parce que, tout en étant dans une large mesure utopique, il ne présente ni les inconvénients ni les dangers causés par des guerres même heureuses et par d'onéreuses acquisitions territoriales.

Certes, nous ne croyons pas à la possibilité d'une union douanière pan-britannique; mais nous croyons que les études et la discussion de l'organisation actuelle de l'Empire provoquées par le désir d'atteindre ce but irréalisable pourront contribuer à créer des unions douanières locales et favoriser la conclusion de ces arrangements relatifs au commerce et aux moyens de communication dont parlent MM. Read et Browning. Ce ne serait pas un si mince résultat, non seulement au point de vue britannique, mais même au point de vue de l'intérêt général, et, s'il se produisait, il ne faudrait pas regretter les flots d'encre et de paroles inutiles que la question de l'union douanière pan-britannique a déjà fait couler.

ÉDOUARD LE CLERC.

1. *Some Economic Aspects of the Imperial Idea*, décembre 1898.

III. — Commerce d'importation de l'Empire britannique.

mportance relative des importations en provenance du Royaume-Uni, des autres pays britanniques et de l'étranger dans les principales parties de l'Empire et dans celles où la répartition des importations par provenance s'écarte le plus de la moyenne [1].

PAYS DE DESTINATION	PAYS DE PROVENANCE			
	Royaume-Uni.	Autres pays britanniques.	Ensemble des pays britanniques.	Pays étrangers.
	0/0	0/0	0/0	0/0
Tasmanie	31,5	67,8	99,3	0,9
Australie occidentale	31	67,2	98,2	1,8
Queensland	42,4	53,1	95,5	4,5
Ceylan	24,8	69	93,8	6,2
Cap de Bonne-Espérance	80,9	5,1	86	14
Maurice	15,4	67,9	83,3	16,7
Inde britannique	71,4	11,4	82,8	17,2
Sierra-Leone	78,9	1,7	80,6	19,4
Côte et Protectorat du Niger	76,9	1,5	78,4	21,6
Colonies et possessions	**48,4**	**25,1**	**73,5**	**26,5**
Colonies	**39,8**	**30,2**	**70**	**30**
Empire	**15,6**	**23,6**	**39,2**	**60,8**
Straits Settlements	12,6	24,7	37,3	62,7
Canada	32,2	2,4	35,6	64,4
Royaume Uni		22,9		77,1

1. D'après les tableaux des *Colonial Office Lists* de 1895 à 1898. Les calculs ont été faits sur la moyenne des trois dernières années dont les chiffres ont été publiés dans ces tableaux, c'est-à-dire les années 1893, 1894 et 1895 pour le Royaume-Uni et l'Empire, et 1894, 1895 et 1896 pour les autres pays, sauf l'Inde, pour laquelle les chiffres de 1893 et 1894 seulement ont été publiés.

IV. — Variations par périodes quinquennales de la répartition du commerce général d'importation du Royaume-Uni entre les pays britanniques et étrangers [1].

	PAYS ÉTRANGERS	PAYS BRITANNIQUES
	0/0	0/0
1854	77,6	22,4
Moyenne annuelle : 1855-1859	76.5	23,5
— 1860-1864	71,2	28,8
— 1865-1859	76	24
— 1870-1874	78	22
— 1875-1879	77,9	22,1
— 1880-1884	76,5	23,5
— 1885-1889	77,1	22,9
— 1890-1894	77,1	22,9

1. D'après les *Statistical Tables showing the Progress of British Trade and Production between 1854 and 1895*, document parlementaire [C — 8211] paru en 1896.

V — Variations du commerce d'importation des colonies et possessions britanniques les plus importantes.

Pourcentages, par chaque pays de destination énuméré et pour chacun des principaux pays de provenance, des moyennes des importations pendant six périodes quinquennales successives par rapport à la moyenne de ces importations pendant la période de trente ans correspondante[1].

PAYS DE DESTINATION	PAYS DE PROVENANCE	Moyenne annuelle de 30 ans en 1000 £	1867 à 1872	1872 à 1877	1877 à 1882	1882 à 1887	1887 à 1892	18[illegible] à 18[illegible]
Canada.			0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	[illegible]
	Royaume Uni	9.240		133	84	103	94	[illegible]
	États-Unis	10.179		96	86	101	101	[illegible]
	Allemagne	501		35	22	79	147	[illegible]
	France	448		93	88	94	104	[illegible]
	Indes occident. britann.	249		81	83	153	84	[illegible]
	Chine et Japon	356		57	42	117	133	[illegible]
	Tous pays	22.140		108	81	103	101	[illegible]
Australie.								
	Royaume-Uni	23.371	59	89	99	135	124	[illegible]
	États-Unis	1.636	48	51	98	142	154	[illegible]
	Allemagne	759			15	70	175	[illegible]
	France	210	72	29	60	190	169	[illegible]
	Belgique	1 116				50	120	[illegible]
	Tous pays	30.751	61	87	98	132	127	[illegible]
Cap et Natal.								
	Royaume-Uni	7.297	30	78	101	84	138	[illegible]
	États-Unis	307	19	49	111	87	119	[illegible]
	Allemagne	110	7	6	31	72	103	[illegible]
	Tous pays	9.063	31	75	103	86	153	[illegible]
Afrique occident.								
	Royaume-Uni	970	71	83	96	98	104	[illegible]
	États-Unis	95	88	73	110	127	92	[illegible]
	Allemagne	150	29	44	87	112	134	[illegible]
	France	34	89	142	163	66	48	[illegible]
	Tous pays	1.411	71	78	101	101	104	[illegible]
Inde.		Rx						
	Royaume-Uni	46.318	65	69	89	109	134	[illegible]
	États-Unis	802	11	16	45	114	232	[illegible]
	Allemagne	427	9	12	10	24	134	[illegible]
	France	824	114	58	73	85	128	[illegible]
	Belgique	893				17	67	[illegible]
	Chine	4.644	146	66	84	98	111	[illegible]
	Tous pays	62.472	72	67	86	104	133	[illegible]
Ceylan.		Rx						
	Royaume-Uni	1.550	88	102	93	82	109	[illegible]
	Inde	3.656	71	94	99	89	105	[illegible]
	Tous pays	5.709	80	98	95	84	105	[illegible]
Indes occidentales britanniques et Guyanne.		£						
	Royaume-Uni	3.413	84	98	97	101	107	[illegible]
	États-Unis	1.836	72	91	106	98	106	[illegible]
	France	113	47	81	136	129	[illegible]	[illegible]
	Tous pays	7.552	82	96	103	107	102	[illegible]

1. D'après J. A. Baines. The Recent Course of Trade within the British Empire. *Journal of the Royal Statistical Society*, mars 1898.

VI. — Variation du commerce d'importation des Colonies et possessions britanniques les plus importantes.

Moyennes des parts proportionnelles des quatre principaux pays de provenance dans les importations totales de chacun des pays de destination énumérés pour six périodes quinquennales successives et pour la période de trente ans correspondante[1].

PAYS DE DESTINATION	PÉRIODES	POURCENTAGES			
		Royaume-Uni.	États-Unis.	Allemagne.	France.
Canada.	1867-1871.......				
	72-76.........	51	41	0,73	1,72
	77-81.........	43	49	0,60	2,20
	82-86.........	42	46	1,74	1,84
	87-91.........	39	46	3,28	2,10
	92-96.........	34	50	4,61	2,28
	1867-1896.......	42	46	2,28	2,04
Australasie.	1867-1871.......	74	4,26		0,82
	72-76.........	79	3,16		0,22
	77-81.........	77	5,36	0,38	0,45
	82-86.........	81	5,93	1,35	1,02
	87-91.........	79	6,89	3,63	0,97
	92-95.........	64	5,09	3,09	0,49
	1867-1895.......	76	5,31	2,46	0,68
Cap et Natal.	1867-1871.......	79	2,05	0,29	
	72-76.........	84	2,19	0,10	
	77-81.........	78	3,63	0,36	
	82-86.........	78	3,42	1,01	
	87-91.........	84	3,04	0,94	
	92-95.........	80	4,25	2,69	
	1867-1895.......	80	3,38	1,21	
Inde.	1867-1871.......	67	0,19	0,09	2,07
	72-76.........	76	0,30	0,12	1,14
	77-81.........	77	0,68	0,08	1,12
	82-86.........	78	1,41	0,15	1,08
	87-91.........	75	2,23	0,69	1,25
	92-96.........	72	1,69	2,03	1,37
	1867-1896.......	74	1,28	0,68	1,32
Indes occidentales.	1867-1871.......	46	21		0,85
	72-76.........	46	23		1,25
	77-81.........	42	25		1,97
	82-86.........	43	22		1,81
	87-91.........	47	25		1,62
	92-95.........	46	28		1,31
	1867-1895.......	45	24		1,49
Afrique occidentale.	1867-1871.......	68	8,36	4,38	2,98
	72-76.........	73	6,25	5,89	4,35
	77-81.........	66	7,32	9,15	3,87
	82-86.........	67	8,51	11,82	1,54
	87-91.........	68	5,93	13,70	1,09
	92-95.........	70	5,08	14,16	1,51
	1867-1895.......	69	6,73	10,63	2,41
Ceylan.	1867-1871.......	29			
	72-76.........	28			
	77-81.........	26			
	82-86.........	27			
	87-91.........	28			
	92-96.........	24			
	1867-1896.......	27			

1. D'après J.-A. Baines, *op. cit.*

VII. — Principaux articles du commerce général d'importation dans le Royaume-Uni en 1895, 1896, 1897 [1].

DÉSIGNATIONS	POURCENTAGES PAR RAPPORT AU TOTAL GÉNÉRAL	POURCENTAGES PAR RAPPORT A CHAQUE GROUPE D'ARTICLES EN PROVENANCE — de l'étranger.	de l'Empire britannique.
Grains et farines (blé, orge, avoine, seigle, pois, fèves, maïs, sarrazin, riz, sagou)	10,9	87,2	12,8
Coton brut	7,6	97,5	2,5
Laine (mouton, alpaca, vigogne, lama, chèvre et quelques autres articles de moindre importance)	6,1	17,8	82,8
Viande fraiche, salée et conservée, y compris jambon, lard, volaille et gibier	6,5	79,6	20,4
Bois	4,9	75,0	25,0
Métaux, cuivre, fer, étain, plomb, zinc, à l'état brut ou de minerai, ou grossièrement travaillés, minerai d'or, d'argent, de manganèse et de platine	4,7	79,1	20,9
Lait, beurre, margarine et fromage	4,3	91,6	8,4
Sucre, y compris glucose	4,2	92,4	7,6
Soieries	3,7	99,6	0,4
Cuirs (peaux, cuirs verts, fourrures et pelleteries)	3,5	56,7	43,3
Lainages (filés et tissus)	3,1	99,3	0,7
Animaux vivants (espèces bovine, ovine, porcine, chevaline et quelques autres de moindre importance	2,6	79,4	20,6
Thé	2,4	13,2	86,8
Huiles végétale, animale, minérale (y compris petrole et tourteaux oléagineux)	2,3	85,6	14,4
Jute, lin, chanvre et leurs filasses ou étoupes	2,1	52,8	47,2
Fruits frais, secs et conservés (excepté ceux conservés dans du sucre ou de l'alcool)	2,3	91,3	8,7
Graines et semences	1,6	79,8	20,2
Objets manufacturés en fer ou acier	1,1	90,2	0,8
Œufs		95,5	4,5
Caoutchouc non manufacturé	1,0	77,3	22,5
Produits chimiques et parfumerie	1,0	98,3	1,7
Tabac	0,9	98,1	1,9
Cotonnades (filés, tissus et vêtements)	0,9	97,7	2,3
Café	0,8	73,7	26,3
Boissons alcooliques (spiritueux, vin, bière, cidre, poiré)	0,4	83,5	16,5

1. Les calculs ont été faits pour les trois années mentionnées sur les chiffres fournis par l'*Annual Statement of the Trade of the United Kingdom, etc.*, document parlementaire (C. [illegible]) paru en 1898.

VIII. — Pays de provenance et importance relative des objets d'alimentation importés dans le Royaume-Uni et faisant concurrence aux produits agricoles de ce royaume en 1894 [1].

PAYS DE PROVENANCE (EMPIRE BRITANNIQUE)	0/0	PAYS DE PROVENANCE (ÉTRANGER)	0/0
Canada	5,94	États-Unis	33,78
Nouvelle Galles du Sud	0,90	Russie	11,42
Victoria	1,18	Danemark	7,34
Australie occidentale	0,00	Hollande	5,97
Au stralie méridionale	0,46	France	5,22
Queensland	0,46	République Argentine	3,80
Nouvelle Zélande	1,98	Allemagne	2,61
Tasmanie	0,06	Suède et Norvège	2,09
Cap et Natal	0,00	Belgique	2,08
		Autres pays	12,21
	10,98		
Inde et protectorats hindous	2,50		86,52
	13,48		

1. D'après Ashton, *op. cit.*

IX. — Principaux articles du commerce spécial d'exportation du Royaume-Uni.

Pourcentages par rapport au total de ce commerce dans les années 1895, 1896 et 1897 [1].

Animaux vivants		0,4
Objets d'alimentation		5,0
Matières premières		8,0
Houille, coke, agglomérés	6,7	
Objets complètement ou partiellement manufacturés		85,9
Filés et tissus	43,3	
Filés et tissus de coton	28,1	
Métaux	13,0	
Filés et tissus de laine	10,0	
Fer et acier ouvrés ou grossièrement travaillés, vieux fer, fer blanc	9,7	
Machines, quincaillerie, coutellerie	7,8	
Produits chimiques et pharmaceutiques	3,6	
Vêtements et mercerie	2,7	
Colis postaux		0,7
		100,0

1. Les calculs ont été faits pour les trois années mentionnées sur les chiffres fournis par le *Statesman's Yearbook*.

X. — Variations par périodes quinquennales de la répartition des exportations du Royaume-Uni entre les pays britanniques et étrangers et de la proportion des réexportations[1].

	PAYS ÉTRANGERS		PAYS BRITANNIQUES		RÉEXPORTATIONS PAR RAPPORT AU	
	Commerce général.	Commerce spécial.	Commerce général	Commerce spécial.	Commerce général.	Commerce spécial.
	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
1854......	68,1	64,9	31,9	35,1	16,4	19,6
1855-1859..	71,6	68,5	28,4	31,5	16,4	19,8
1860-1864..	72,5	66,8	27,5	33,2	23,3	30,4
1865-1869..	76,7	72,4	23,3	27,6	21,3	27,1
1870-1874..	77,5	74,4	22,5	25,6	19	23,4
1875-1879..	71,8	67	28,2	33	21,4	27,2
1880-1884..	70,6	65,5	29,4	34,5	21,5	27,4
1885-1889..	70	65	30	35	21,3	27,0
1890-1894..	71,2	66,5	28,8	33,5	20,9	26,5

1. D'après les *Statistical Tables showing the Progress of British Trade and Production between 1854 and 1895* déjà citées.

XI. — Commerce d'exportation de l'Empire britannique.

Importance relative des exportations en destination du Royaume-Uni, des autres pays britanniques et de l'étranger dans les principales parties de l'Empire et dans celles où la répartition des exportations par destination s'écarte le plus de la moyenne[1].

PAYS DE PROVENANCE	PAYS DE DESTINATION			
	Royaume-Uni.	Autres pays britanniques.	Ensemble des pays britanniques.	Pays étrangers
	0/0	0/0	0/0	0/0
Tasmanie	16,9	83	100	0
Queensland..................	37,0	62,5	99,5	0,5
Australie occidentale	28,8	70,1	98,9	1,1
Cap de Bonne-Espérance	96,1	0,7	97,3	2,7
Nouvelle-Zélande.............	82,8	12,6	94,7	5,3
Maurice	7,2	81,2	88,4	11,6
Fidji	1,6	86,2	87,5	12,2
Colonies.....................	**4**	**25,4**	**73,6**	**26,4**
Colonies et possessions......	**4**	**23,2**	**66,6**	**33,4**
Inde britannique	3[illegible]	18,7	51,2	48,8
Empire......................	**1[illegible]**	**25,8**	**44,9**	**55,1**
Straits Settlements...........	1[illegible]	13	31,7	68,3
Jamaïque....................	2[illegible]	2,8	29,8	70,2
Royaume-Uni	[illegible]	27,9	27,9	72,1
Iles sous le Vent.............	1[illegible]	14,8	25,6	74,4

1. D'après les tableaux du *Colonial Office List* de 1895 à 1898. Les calculs ont été faits sur la moyenne des trois dernières années dont les chiffres ont été publiés dans ces tableaux, c'est-à-dire les années 1893, 1894 et 1895 pour le Royaume-Uni et l'Empire, et 1894, 1895 et 1896 pour les autres pays, sauf l'Inde pour laquelle les chiffres de 1893 et 1894 seulement ont été publiés.

XII. — Variations du commerce d'exportation des colonies et possessions britanniques les plus importantes.

***Pourcentages** par chaque pays de provenance énuméré et pour chacun des principaux pays de destination des moyennes des importations pendant six périodes quinquennales successives par rapport à la moyenne de ces exportations pendant la période de trente ans correspondante* [1].

PAYS DE PROVENANCE	PAYS DE DESTINATION	Moyenne annuelle de 30 ans en 1000 £.	1867 à 1872	1872 à 1877	1877 à 1882	1882 à 1887	1887 à 1892	1892 à 1897
Canada.			0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
	Royaume-Uni.........	9.747		95	94	93	81	137
	États-Unis............	7.722		94	81	110	109	106
	Allemagne............	73		26	25	57	103	289
	France................	88		62	138	127	75	98
	Indes occident. britan.	372		118	110	88	84	100
	Indes occid. espagnoles.	236		112	108	72	92	116
	Tous pays............	19.399		90	89	100	98	123
Australie.								
	Royaume-Uni.........	24.390	67	92	95	104	116	126
	États-Unis............	959	12	53	53	120	217	145
	Allemagne............	567			6	14	99	281
	France................	765			5	50	88	257
	Belgique..............	801				47	116	137
	Tous pays............	30.609	72	89	88	103	117	131
Cap et Natal.								
	Royaume-Uni.........	7.239	34	58	69	102	138	199
	États-Unis............	167	139	210	80	63	60	48
	Allemagne............	65	14	108	52	152	163	111
	France...............	73				198	77	25
	Belgique..............	68				76	139	85
	Tous pays............	8.375	36	63	90	98	130	183
Afrique occident.								
	Royaume-Uni.........	726	82	76	82	102	108	150
	États-Unis............	67	142	117	141	126	43	31
	Allemagne............	243	43	37	61	103	128	208
	France...............	158	149	108	140	75	60	68
	Tous pays............	1.571	84	80	99	100	99	138
Inde.		Rx						
	Royaume-Uni.........	32.683	85	89	90	108	111	117
	États-Unis............	2.979	67	68	79	105	123	158
	Allemagne............	1.718	9	11	17	33	122	408
	France...............	6.221	47	62	86	124	126	155
	Belgique..............	2.446		5	8	118	178	191
	Chine.................	13.159	94	93	108	99	105	101
	Tous pays............	79.621	66	74	86	107	123	144
Ceylan.		Rx						
	Royaume-Uni.........	3.256	83	101	107	64	94	151
	États-Unis............	214	23	63	76	97	167	176
	Inde.................	622	118	89	99	94	100	100
	Australasie...........	133	32	41	41	63	125	338
	Tous pays............	4.773	77	100	104	74	99	146
Indes occidenta- et Guyane.		£						
	Royaume-Uni.........	4.411	114	127	126	94	70	69
	États-Unis............	2.102	51	45	61	112	168	163
	France...............	258	31	29	96	224	91	129
	Tous pays............	8.193	89	97	105	107	101	101

1. D'après J. A. Baines, *op. cit.*

XIII. — Variation du commerce d'exportation des colonies et possessions britanniques les plus importantes.

Moyenne des parts proportionnelles des quatre principaux pays de destination dans les exportations totales de chacun des pays de provenance enumerées pour six périodes quinquennales successives et pour la période de trente ans correspondante [1].

PAYS DE PROVENANCE	PÉRIODES	POURCENTAGES			
		Royaume-Uni	États-Unis.	Allemagne.	France.
Canada.	1867-1871				
	72-76	45	42	0,11	0.31
	77-81	54	36	0,10	0.70
	82-86	47	44	0,21	0.77
	87-91	47	44	0,39	0.34
	92-96	56	34	0,88	0.36
	1867-1896	50	40	0,37	0.45
Australasie.	1867-1871	80	0,55		
	72-76	87	2,00		
	77-81	85	1,90	0,12	0,12
	82-86	81	3.66	0,25	1.23
	87-91	79	5,79	1,57	1.88
	92-95	76	3,46	3,96	4.59
	1867-1895	81	3,19	1,88	2,54
Cap et Natal.	1867-1871	84	7.60	0.30	
	72-76	79	6,65	1.32	
	77-81	66	1.76	0.45	
	82-86	90	1.28	1,20	1,76
	87-91	94	0,94	0,99	0.73
	92-95	94	0.52	0.47	0.12
	1867-1895	86	2,00	0.77	0,87
Inde.	1867-1871	53	3,80	0,31	5.59
	72-76	49	3,39	0,32	6.42
	77-81	43	3,43	0,39	7,81
	82-86	41	3,66	0,67	9.93
	87-91	37	3,76	2,15	8.03
	92-96	33	4,11	6,13	8.46
	1867-1896	41	3,74	2,16	7.81
Indes occidentales.	1867-1871	68	15		1.09
	72-76	71	12		0.93
	77-81	65	15		2.90
	82-86	48	27		6.60
	87-91	37	42		2.53
	92-95	36	41		4.01
	1867-1895	54	26		3,15
Afrique occidentale.	1867-1871	45	7,25	7,86	17,76
	72-76	44	6,23	10,97	13,77
	77-81	38	6,09	9,55	14,24
	82-86	47	5,43	15,84	7,60
	87-91	51	1,86	20,10	6.12
	92-95	50	0,97	23.34	4.99
	1867-1895	46	4,26	15,46	10,06
Ceylan.	1867-1871	73	1,3		
	72-76	69	2.8		
	77-81	70	3,2		
	82-86	58	5,9		
	87-91	65	7,6		
	92-96	70	5.4		
	1867-1896	68	4,5		

1. D'après J.-A. Baines, *op. cit.*

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Louis Leger, professeur au Collège de France. — *Russes et Slaves.* (Études politiques et littéraires, 3e série). Hachette et Cie; 1 vol. in-16, 275 pp.; 1899. M. Louis Leger, le savant professeur du Collège de France, vient de publier une troisième série d'études politiques et littéraires « russes et slaves ». Ce nouveau volume n'est pas moins intéressant que ces précédents. Il contient une longue étude sur le poète Adam Mickiewicz, dont la Pologne a fêté cette année le centenaire. Une autre étude rappelle une épisode peu connu de la vie du poète, l'histoire de ses relations avec son illustre confrère et rival, Alexandre Pouchkine.

L'étude la plus curieuse, peut-être, est celle consacrée, en tête du volume, à Alexandre Radistchev, que M. L. appelle avec raison « un précurseur ». A une époque où le servage était regardé comme une institution naturelle, et dont le principe n'était même pas discuté, il osa le premier l'attaquer en face. Après avoir achevé ses cours à l'École des pages, Radistchev alla compléter ses études au gymnase de Leipzig. C'est là qu'il apprit à connaitre la philosophie française, et c'est dans les écrits des philosophes qu'il prit son amour de l'égalité, et puisa sa haine contre le servage. De retour en Russie, il entra dans l'administration des douanes. Mais, désireux de répandre ses idées, il publiait en 1790 le *Voyage de Saint-Pétersbourg à Moscou*, auquel un censeur négligent donne son visa. Dans ce cadre, qui lui a été inspiré sans doute par le *Voyage sentimental* de Sterne, l'auteur exposait ses idées libérales et égalitaires, la misère des paysans, la brutalité des seigneurs. Le livre, considéré comme éminemment dangereux, fut condamné à être détruit, et l'auteur condamné à la peine de mort. Heureusement pour lui, Catherine ne voulut pas ratifier cet arrêt, et se contenta d'exiler Radistchev en Sibérie, d'où Paul Ier le rappela quelques années plus tard. Le personnage, on le voit, méritait vraiment d'être présenté aux lecteurs français.

L'ouvrage contient encore trois autres études. L'une consacrée au voyage de l'empereur Nicolas II en Orient, alors qu'il n'était encore que césarévitch; l'autre à l'enseignement du russe, et la dernière, un peu brève, peut-être, a pour objet la littérature tchèque contemporaine.

A. V.

E. Lavisse et A. Rambaud. — *Histoire générale du IVe siècle à nos jours.* Tome XI : *Révolutions et guerres nationales* (*1848-1870*). A. Colin, 1 vol. in-8o, 1899. — Il faut prendre ce livre, comme ses devanciers, pour ce

qu'il est : une encyclopédie historique composée avec conscience et ordonnée aussi bien que le permet la complexité des sujets qui, sans cesse, se pénètrent et s'emmêlent. Il offre tous les avantages de l'encyclopédie bien faite ; il en a aussi les défauts, réduits, cette fois, au minimum par l'habileté des directeurs de l'œuvre.

C'est de l'encyclopédie : chaque sujet y veut avoir sa place, s'y glisse et s'y carre, sans souci du voisin. Il est, en soi, bien compris, intéressant et aussi complet que le permet l'espace qu'on lui réserve, mais il ignore les autres et se soutient par lui-même, sans emprunter à ceux qui le précèdent l'élan qui le porterait à son maximum d'effet et sans préparer à ceux qui le suivent la mise en train dont ils ont besoin. Et ce serait un grave défaut si l'ouvrage était fait pour être lu d'un bout à l'autre, en suivant l'ordre des chapitres. Mais il n'est pas conçu dans ce but et ne tend pas à produire l'impression d'ensemble que fait espérer son sous-titre. Il veut seulement donner de chaque période un résumé clair et précis, mis au courant des dernières vérifications historiques, et que l'étudiant puisse consulter et s'assimiler facilement avant d'aborder les ouvrages spéciaux dont il trouve la liste dans des bibliographies qui sont un des plus grands mérites de l'œuvre.

H. Taine. — *Les origines de la France contemporaine*. Nouvelle édition. Hachette et Cie, 11 vol. in-16, 1899. — L'ouvrage de Taine, qui fait tant songer et qu'on ne lira jamais trop, avait dans forme matérielle un grave défaut. Il était compact et coûtait cher. L'éditeur a eu l'heureuse idée d'en réduire le format et d'en abaisser le prix. Il atteindra désormais un public plus vaste si c'est possible, et deviendra un compagnon d'études plus maniable. L'éditeur a eu une autre idée dont je veux également le féliciter. Il a mis en tête du premier volume la reproduction du beau portrait que Bonnat fit de l'auteur. Je voudrais qu'avant d'entamer la lecture on regardât chaque fois ce front lumineux et ces yeux pleins de pensée. C'est la plus belle et l'unique illustration qu'on pût donner à l'ouvrage.

M. C.

Ouvrages envoyés à la Rédaction.

Alexandre Alvarez, diplômé de l'École des sciences politiques. — *De l'influence des phénomènes politiques, économiques et sociaux sur l'organisation de la famille moderne.* A. Pedone, 1 vol. in-8, 230 pp., 1899.

Henri Delalys. — *La valeur d'après Karl Marx et les scolastiques.* M. Penthière, Lille, 1 br. 128 pp., 1899.

O.-L. Malesch. — *L'art de [illegible] l'etranger*. E. Flammarion, 1 vol. in-12, 300 pp.

Raoul Pillons. — *L'Union* [illegible] (critique historique et [illegible]) suivie du texte de l'acte de l'[illegible] avant-propos de M. A. Leroy-Beaulieu. E. Larose, 1 br., [illegible] 1899.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Voir la table des abréviations à la dernière page.
La lettre qui suit l'abréviation du titre de la Revue est la première lettre du mois de la date de la publication.

HISTOIRE, DIPLOMATIE, POLITIQUE.

Afrique du Sud : sa situation et son avenir. **EP.** 14 o.
Allemagne nouvelle et ses historiens. **RBL.** 30 s.
Anglais et Boërs : une page d'histoire. R. de Caix. **BAR.** o.
Attentat (l') de Damiens (duc de Choiseul). **RP.** 1er s.
Austria and South Eastern Europe. **SaR.** 30 s.
Autriche-Hongrie sous le régime du § 14. **QDC.** 15 o.
Balkans (situation in the). **Ec.** 30 s.
Campagne de 1866 (général Verdy du Vernois). **DR.** o.
Campaign in Ohio. **Na.** 19 o.
Castelar (Emilio). (Varagnac). **RDM.** 1er s.
Chine (un incident diplomatique en). **RHD**, n° 3.
Clergé français en Angleterre. **QH.** o.
Conférence de La Haye et Arbitrage international (A. Desjardins). **RDM.** 1er s.
Constitutional (a) imbroglio. **Na.** 5 o.
Continental Criticism on England. **Ec.** 30 s.
Cour pontificale d'Avignon (l'argent et le luxe à la). **QH.** o.
Decazes, son ambassade (1820-1821). (E. Daudet). 15 o. **RDM.**
Dupont des Loges et Manteuffel. **C.** 10 o.
Ecole primaire (l') en Angleterre (Bonet-Maury). **RDM.** 15 o.
Enquête sociale au XVIIe siècle (de Calan. **Sc. So.** o.
Espagne : sa situation (E. Rochetin). **ME.** 2 s.
Extrême-Orient. **RS.** o.
Faculté de Droit de Paris au XIXe siècle. **RIE.** s.
Foreign service of the United States. **NAR.** S.
France d'aujourd'hui et sa révolution morale. **RS.** s.
France (la) du Levant : ses chances d'avenir (E. Lamy). **RDM.** 15 s.
Friedliche Eroberung China's. **G.** 21 o.
Grande Mademoiselle (la). (A. Barine). **RDM.** 1er o.
Holland and Transvaalkrisis. **N.** 14 o.
House of Lords. **CR.** s.
Imperial functions of Trade. **NC.** s.
Imperialism of British Trade. **CR.** A.
Irish Members and the War. **Ec.** 28 o.
Japon (le) dans ses rapports avec les puissances occidentales (Kurino). **RHD.** n° 3.
Kronprinz Friedrich Wilhelm und das deutsche Kaiserthum. **N.** 30 s.
Landtagsgeschichte (eine badische). **N.** 21 o.
Liberté d'enseignement et monopole universitaire. **E.** o.
Louis XVIII, ses derniers jours. (Vicomte de Reiset). **RP.** 15 s.
Ministerwechsel in Œsterreich. **N.** 7 o.
Mouvement catholique en Angleterre. **E.** o.
Napoléon à Finkenstein (Driault). **RHD.** n° 3.
Naval force (the limitations of) **NC.** A.
Peace Conference and the moral aspect of War. **NAR.** o.
Peuple espagnol (le). (A. Fouillée). **RDM.** 1er o.
Policy of the Prussian government. **Ec.** 9 s.
President (our) : Right or Wrong. **Na.** 12 o.
Progress of the War. **SaR.** 21 o.
Race and religion in India. **CR.** A.
Reform of China. **CR.** A.

FINANCES ET ÉCONOMIE POLITIQUE.

LÉGISLATION, DROIT PUBLIC ET PRIVÉ.

American Civil Church Law. **PSQ.** s.
Americanisches Rechtsleben. **DJL.** 15 s.
Anarchistic Crimes. **PSQ.** s.
Arbitrages dans les grèves. **RBI.** 14 o.
Caisses de retraites des employés communaux et départementaux. (Combarieu). **RA.** s et **A.**
Cerruti (affaire). **RIP.** so.
Concert européen et notion du droit international **RI.** s.
Décentralisation et liberté dans la commune **PP.** o.
Droits (les) des obligataires. **EI.** 2 s.
Droits fondamentaux des États dans l'ordre des rapports internationaux (Pillet). **RIP.** so.
Entwicklungsgeschichte (zur) des Kapitalzinses. **JNS.** n° 3.
Juridiction militaire : projet de réforme. **PP.** o.
Légal aspect of Trusts. **NAR.** s.
Marchés (les) à terme sur les denrées et les marchandises **Ef.** 7 o.
Nanes and nature of the Law. **LQR.** o.
Organisation juridique de la société internationale. **RI.** s.
Pouvoir (le) judiciaire dans la démocratie (Ch. Benoist), **RHM.** 15 o.
Prudhomme (la réforme de leurs conseils) (Nouvion-Jacquet). **ME.** 9 s.
Question finlandaise. **RIP.** so.
Rechtlïche Charakter der städteschen Schuldeputationen. **DJZ.** 15 o.
Réforme du casier judiciaire. **RBI.** 7 o.
Unification de la représentation des pauvr s. **RA. A.**
Warrants agricoles : **RA.** s.

GÉOGRAPHIE, VOYAGES, AFFAIRES COLONIALES.

Alaskan boundary question. **FR.** s.
Anvers. Son port : **Ef.** 9 s.
Are we to lose South Africa? **NC.** s.
Asic Centrale (Voyage en) (E. Blanc). **RDM.** 1er o ct 5 o.
Baie de San-Moun. **QDC.** 1er s.
Birmanie et États shans : une colonie anglaise (Isabelle Massieu). **RDM.** 15 s.
British and Ducth in South Africa. **FR. A.**
Budjets coloniaux **RC.** 10 o.
Chemins de fer en Algérie. **QDC.** 1er o.
Chemins de fer chinois et ouverture du Céleste Empire (Pierre Leroy-Beaulieu). **RDM.** 1er s.
Colonies allemandes (les) **ADC.** 15 s.
Colonial service (Trained) **NAR.** o.
Colonisation (gal Galiéni). **NR.** o.
Commerce entre la Chine et l'Indo-Chine) **QC.** 10 s.
Cuba. Son avenir. (Ch. Benoist). **RDM.** 15 s.
Dahomey (au). **RP.** 1er s.
Défense des colonies depuis leur fondation. **QDC.** 15. s.
Délégations financières algériennes. **RDP. JA.**
Englische Kolonialverwaltung. **EF.** 21 o.
Essai de crédit pour la colonisation familiale. **QC.** 10 o.
Germany and Samoa. **Ec.** 21 o.
Haute Cour (Lair). **C.** 25 o.
Intérêts français au Transvaal. **Ef.** 21 o.
Kisbb (le meurtre du colonel) **BAF.** s.
Naturalisation des juifs algériens (Durieu). **RS.** s.
Philippines (aux). (E. Planchut). **BU.** o.
Possessions portugaises de l'Afrique du Sud. **C.** 10 o.
Progrès des colonies françaises de l'Afrique occidentale (J. Chailley-Bert). **QC.** 25 o.
Bailway to China (an all british). **NC.** s.
Sierra-Leone Disturbances. **NC.** s.
Situation financière et commerce de l'Indochine. **QC.** 25 o.
Soudan français. Sa dislocation : **EF.** 21 o.
Struggle for South African Supremacy. **FR. A.**
Tché-Kiang (la province du) **QDC.** 1er s.
Tonkin : sa colonisation (Chailley-Bert. **QC.** 10 et 25 s. 10 o.
Transsinien et chemins de fer chinois. **PP.** s.
Université (l') d'Alger. **PP.** o.
Yangtze-Region. **FR.** s.

INDEX DES REVUES CITÉES.

TABLE DES MATIÈRES

DU

TOME QUATORZIÈME.

(1899).

—

I. — ARTICLES ORIGINAUX.

II. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS.

Le propriétaire-gérant : Félix Alcan.

Coulommiers. — Imp. Paul BRODARD.

Coulommiers. — Imp. P. Brodard